

Carla Negri

LA CEDU
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO:
RAPPORTI TRA FONTI
E TRA GIURISDIZIONI

EDITORIALE SCIENTIFICA

proprietà letteraria riservata

© copyright marzo 2013 editoriale scientifica s.r.l.
via san biagio dei librai, 39 – 80138 napoli

ISBN 978-88-6342-480-5

INDICE

CAPITOLO PRIMO

Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione

1. La funzione dei vincoli sanciti dal primo comma dell'art. 117 Cost. come limiti generali all'esercizio della potestà legislativa	9
1.1. La tesi minimalista	11
1.2. La tesi massimalista	14
1.3. La tesi del primato	19
2. Cenni sulla problematica individuazione degli obblighi internazionali rilevanti ai sensi dell'art. 117.1 Cost. e sull'adattamento dell'ordinamento giuridico interno al diritto internazionale pattizio	27
3. I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali sulle leggi comuni sanciti dal primo comma dell'art. 117 Cost., come obblighi a carattere positivo e negativo: la tesi collaborativa e l'integrazione inter-ordinamentale	32

CAPITOLO SECONDO

La CEDU e l'art. 117.1 della Costituzione

1. La collocazione della Cedu nel primo comma dell'art. 117 Cost. fra la sua equiparazione ad un comune trattato internazionale e il riconoscimento della sua natura sostanzialmente 'costituzionale': rapporti tra fonti e tra giurisdizioni	41
2. Il carattere residuale del controllo di costituzionalità delle leggi per violazione dei trattati internazionali ai sensi dell'art. 117.1 Cost.	55
3. La collocazione della Cedu nel sistema degli articoli 117.1 e 11 Cost. e i suoi effetti nell'ordinamento giuridico interno	57
4. La diretta applicabilità della Cedu nell'ordinamento giuridico italiano: casi e limiti	68

CAPITOLO TERZO

**L'efficacia delle sentenze della Corte europea
dei diritti dell'uomo**

1. L'efficacia delle sentenze della Corte di Strasburgo sugli Stati parti della Convenzione europea, con particolare riguardo all'obbligo di conformarsi alle stesse di cui all'art. 46 Cedu	79
2. <i>Segue</i> : L'efficacia delle sentenze della Corte di Strasburgo nell'ordinamento giuridico italiano	90
3. I rapporti tra i diversi livelli di tutela dei diritti e la necessità di pratiche di leale collaborazione fra le Corti supreme: internazionali, nazionali e sovranazionali per un rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali dell'uomo	97
 <i>Absrtacts</i>	 109
 <i>Bibliografia</i>	 111

*Alla mia cara mamma
e al mio caro maestro
Francesco Teresi*

CAPITOLO PRIMO

IL PRIMO COMMA DELL'ART. 117 DELLA COSTITUZIONE

1. *La funzione dei vincoli sanciti dal primo comma dell'art. 117 Cost. come limiti generali all'esercizio della potestà legislativa.*

Il primo comma dell'art. 117 Cost., così come novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del titolo V della Costituzione, letteralmente prevede che «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*».

Si tratta di una disposizione complessa per le diverse implicazioni che da essa discendono nell'ordinamento interno a seconda dei diversi angoli visuali dai quali può essere osservata e analizzata.

I vincoli alla potestà legislativa statale e regionale sanciti dal primo comma dell'art. 117 Cost. rilevano, in particolare, nell'ordinamento interno sia come *limiti* che come *obblighi*, a carattere negativo e positivo¹.

In relazione al primo profilo, la disposizione *de qua* sancisce tre diversi limiti all'esercizio della potestà legislativa, sia essa di livello statale e/o regionale: un limite interno costituito dalla Costituzione e due limiti 'esterni'² racchiusi sotto l'ampia e duplice

¹ Per maggiori approfondimenti sul punto si rinvia al par. n. 3.

² La derivazione del vincolo da una fonte 'esterna' all'ordinamento italiano risulta superata, come vedremo, dall'accoglimento della tesi consistente nel necessario recepimento dello stesso attraverso un atto normativo interno. Sull'adattamento del diritto interno al diritto internazionale pattizio, si rinvia al par. n. 2.

etichetta dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, oggi dall'Unione europea³, e dagli obblighi internazionali.

Il primo comma dell'art. 117 Cost. ha attirato l'attenzione della dottrina, internazionale e costituzionale, in relazione ai citati limiti alla potestà legislativa, con particolare riguardo a quelli 'esterni' e, fra questi, agli obblighi internazionali, il cui rispetto è stato considerato la più rilevante novità sul piano costituzionale introdotta dalla riforma del 2001 rispetto al precedente sistema⁴.

Nessuna novità sembra, infatti, potersi ascrivere al rispetto della Costituzione – verosimilmente estendibile anche alle leggi costituzionali e di revisione costituzionale – da parte del legislatore, in quanto già presente, seppure implicitamente, attraverso le competenze della Corte costituzionale *ex art. 134 Cost.*, nel sistema ante-riforma del 2001⁵.

La sua espressa menzione da parte del legislatore costituzionale potrebbe, tuttavia, giustificarsi sulla base di una riconsiderazione del ruolo della Costituzione e delle leggi costituzionali nel nuovo sistema derivante dalla riforma del 2001, come elementi di unificazione dello stesso⁶.

L'innovazione introdotta dal primo comma dell'art. 117 Cost. e relativa, come detto, al rispetto dei soli vincoli 'esterni' da parte delle leggi comuni, nei confronti, peraltro, del solo legi-

³ Si v. il Trattato di Lisbona, ratificato e reso esecutivo in Italia con la legge n. 130 del 2008 e pubblicato in GUUE del 30.3.2010, C 83, 1, che ha modificato i precedenti, istituendo l'Unione europea che si fonda su due trattati: quello sull'Unione europea (T.U.E.) e quello sul funzionamento dell'Unione europea (T.F.U.E.).

⁴ Si v. tra i primi commenti e per tutti, F. SORRENTINO, *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario. Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002, *paper*, p. 1.

⁵ Si v. F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in www.giurcost.it, *paper*, p. 9.

⁶ F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, cit., p. 8.

slatore statale⁷, ha dato origine a numerosi contributi dottrinari che hanno riguardato diversi profili, tra cui la sua funzione e la sua portata, con esiti ricostruttivi diversi e con analisi al contempo parziali e settoriali, aventi ad oggetto, in particolare, i soli vincoli 'esterni' e, al loro interno, la differenziazione fra quelli comunitari e quelli internazionali rispetto al testo costituzionale.

Non si intende qui discutere né contestare la diversità dei limiti previsti dall'art. 117.1 Cost., oramai nota e consolidata nella giurisprudenza costituzionale⁸, ma si è tentato di spiegare il significato della disposizione in commento, da un lato, privilegiando una prospettiva di tipo funzionale che ci ha consentito di superare le differenze fra gli stessi e dall'altro, riconoscendo nelle diverse tesi dottrinarie proposte, alcune delle quali riferite esclusivamente alle fonti internazionali pattizie, elementi comuni e valevoli per entrambe le citate tipologie di norme 'esterne'.

Nelle diverse tesi dottrinarie proposte è stato, inoltre, possibile rintracciare una base comune che ci ha consentito di classificarle in tesi: '*minimaliste*'⁹ e '*massimaliste*', a cui si aggiunge una terza tesi intermedia, la tesi del *primato*.

La prima e la terza tesi, peraltro, non si pongono in un rapporto di alternatività ma di complementarietà, in quanto colgono uno dei diversi aspetti sui quali la disposizione *de qua* ha inciso.

1.1 La tesi minimalista

In base alla tesi minimalista, il primo comma dell'art. 117 Cost. avrebbe una portata limitata ai soli rapporti fra gli enti costitutivi la Repubblica¹⁰, in considerazione della sua collocazione sistematica nel titolo V della parte seconda della Costituzione.

⁷ Come noto, infatti, il rispetto dei vincoli comunitari e internazionali da parte del legislatore regionale trovava già nel precedente sistema la sua base normativa negli statuti delle regioni speciali e per le regioni ordinarie nella Costituzione materiale, su cui v. L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, Torino, 2009, p. 9.

⁸ Su cui v. più dettagliatamente nel testo.

⁹ Di tesi minimalista parla, A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, Torino, 2008, p. 270 imputandone la paternità ad altra dottrina ivi citata.

¹⁰ Si v. al riguardo l'art. 114 Cost.

Di tale tesi esistono, invero, due varianti, che non hanno, tuttavia, incontrato il favore della maggioranza della dottrina.

Più precisamente, secondo la prima variante, la funzione della disposizione *de qua* sarebbe quella di incidere sulle relazioni fra l'ordinamento regionale e quello statale, con particolare riguardo al sistema di ripartizione delle competenze legislative fra gli stessi che verrebbe, in tal modo, bilanciato in funzione dell'osservanza degli obblighi internazionali, da entrambi gli enti legittimamente contraibili¹¹, e degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria¹².

Si tratta di una tesi che non sembra priva di fondamento sotto il profilo dell'incidenza dei citati obblighi sul sistema di ripartizione delle competenze legislative e, invero, anche amministrative Stato/regioni, che risulta, peraltro, rafforzata dalla presenza del meccanismo sostitutivo di tipo legislativo *ex art.* 117.5 Cost.¹³ e di quello avente carattere amministrativo, in caso di inadempimento degli stessi, previsto dall'*art.* 120.2 Cost.¹⁴.

¹¹ Si tratta della nota tesi di E. CANNIZZARO, *La riforma «federalista» della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 928. Sul cd. 'potere estero' regionale, si v. l'*art.* 117.9 Cost. che espressamente prevede la possibilità per le regioni nelle materie di loro competenza di stipulare accordi con Stati e intese con enti sub-statali, sulla base della legge statale che ne disciplina i casi e le forme.

¹² Sull'incidenza dei vincoli comunitari sul sistema di ripartizione delle competenze Stato-regioni, si v. A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2003, p. 826, spec. p. 833 ss.

¹³ Sul carattere legislativo e cedevole del potere sostitutivo di cui all'*art.* 117.5 Cost. in relazione ai vincoli comunitari, si v. rispettivamente l'*art.* 30, comma 3, lettera e) e l'*art.* 41 della legge del 24.12.2012, n. 234, contenente "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", in GURI n. 3 del 4.1.2013, entrata in vigore il 19.1.2013.

¹⁴ Si v. la sentenze Corte cost. nn.: 43, 69, 70, 71, 72, 73 e 227 del 2004, in cui la Corte riconosce la natura amministrativa dei poteri sostitutivi, consultabili in www.giurcost.it. In dottrina si v. sul punto: R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e di poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 500 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2012, p. 179. In tema di potere sostitutivo, si veda anche G. M. SALERNO, *Principio di legalità ed efficienza pubblica nella partita a tre fra Stato, regioni ed enti locali*, in www.federalismi.it, il

Una conferma sembra, inoltre, potersi rinvenire, seppur limitatamente alle norme comunitarie, nell'ammissibilità, dopo la riforma del 2001, delle leggi statali di dettaglio, seppur cedevoli, nell'ambito della potestà legislativa concorrente e residuale per assicurare l'attuazione delle stesse¹⁵.

La citata tesi, tuttavia, lascia insoddisfatti per la negazione della portata generale della disposizione in commento che sembra incontrovertibilmente desumersi dalla lettera della stessa.

L'altra variante della tesi minimalista, invece, sostiene che la funzione dell'art. 117.1 Cost. sarebbe quella di parificare lo Stato e le Regioni sotto il profilo dei limiti generali a cui entrambi gli enti soggiacciono, in quanto ordinamenti parziali che ai sensi del novellato art. 114 Cost. costituiscono la Repubblica, da cui il divieto di introdurre con legge statale ulteriori vincoli alla potestà legislativa regionale rispetto a quelli previsti in via generale dal testo costituzionale¹⁶.

La tesi minimalista non ha trovato, tuttavia, riscontro nella giurisprudenza costituzionale. Più precisamente, nella storica sentenza n. 348 del 2007, in maniera condivisibile, la Corte, con particolare riguardo alla prima delle due varianti considerate, ha espressamente escluso che la portata normativa dell'art. 117.1 Cost. potesse restringersi ai soli rapporti Stato e regioni e, in particolare, al sistema di ripartizione delle competenze legislative fra

quale sottolinea che il legislatore costituzionale ha prefigurato "tutti gli enti territoriali come autori – e non più semplici personaggi – del proprio ruolo istituzionale"; R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in www.giurcost.it, il quale si sofferma, in particolare, sui criteri di sostituzione; M. BELLETTI, *Potere sostitutivo "straordinario" ed "ordinario" dopo la sentenza n. 43 del 2004*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, il quale conclude nel senso che l'allocazione delle funzioni amministrative, verso l'alto o verso il basso, e la stessa configurabilità di ipotesi di sostituzione dipende dagli ambiti materiali delle competenze legislative elencate nell'art. 117 Cost., che dovranno essere riempiti di contenuti da parte della Corte costituzionale. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale su tale ultimo punto, si v. N. ZANON, A. CONCARO, *L'incerto federalismo e le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005.

¹⁵ Si v. sul punto, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., p. 178.

¹⁶ C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, pp. 194-195.

gli stessi, così come configurato dal Titolo V, stabilendo che essa, indipendentemente dalla sua collocazione, dovesse necessariamente estendersi ad ogni tipo di potestà legislativa, sia essa statale e/o regionale, alla potestà legislativa unitariamente intesa¹⁷.

1.2 *La tesi massimalista*

Secondo la tesi massimalista, il primo comma dell'art. 117 Cost. inciderebbe sul sistema delle fonti, alterando il rango gerarchico delle fonti comunitarie e di quelle internazionali pattizie¹⁸ (*rectius*: delle leggi di esecuzione delle stesse) che, come noto, per le prime è quello della legge ordinaria che ne ha disposto l'esecuzione nell'ordinamento interno, mentre per le seconde esso dipende ed è determinato dalla posizione che nella gerarchia delle fonti spetta ai relativi atti normativi con cui se ne è ordinata l'esecuzione nell'ordinamento interno¹⁹.

Anche di tale tesi esistono due varianti, distinguibili a seconda del diverso grado di alterazione del rango gerarchico della fonte 'esterna'.

Più precisamente, secondo la prima variante, la disposizione *de qua* andrebbe ad operare una presunta costituzionalizzazione

¹⁷ Punto 4.4. considerato in diritto.

¹⁸ Sulla collocazione delle fonti internazionali pattizie tra gli obblighi internazionali *ex* art. 117.1 Cost. secondo la giurisprudenza costituzionale, si v. le sentenze Corte Cost. nn.: 348 e 349 del 2007 che hanno ad oggetto, invero, la Convenzione europea dei diritti fondamentali dell'uomo, ma le cui statuizioni potrebbero essere riferite al complesso delle fonti internazionali pattizie, si v. sul punto in dottrina, B. CONFORTI, Relazione tenuta nel corso di un incontro di studio su "Il rango interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale", in E. SCISO (a cura di), *Quaderni del dipartimento di scienze giuridiche*, Luiss G. Carli, Roma, 2008, pp. 22-23; E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, Relazione presentata al Seminario dal titolo "Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici", Roma, Palazzo della Consulta, 6 novembre 2009, consultabile in www.giurcost.it, p. 6.

¹⁹ Si v. per tutti, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2010, pp. 318-319.

delle fonti comunitarie e di quelle pattizie, ponendole in un rapporto di pari ordinazione con le fonti costituzionali²⁰.

Come autorevolmente sostenuto da un'attenta dottrina, il carattere rigido della Costituzione imporrebbe, tuttavia, che la citata equiparazione sia affermata da essa in modo esplicito²¹.

La tesi della presunta costituzionalizzazione delle fonti comunitarie e di quelle convenzionali ad opera del primo dell'art. 117 Cost. dovrebbe trovare, peraltro, le sue radici in una visione dei rapporti fra l'ordinamento italiano da un lato, e quello comunitario e internazionale pattizio dall'altro, in chiave *monista*, in base alla quale tali ordinamenti risulterebbero in forza della citata disposizione oramai unificati²², che non ha trovato, tuttavia, riscontro nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001.

In relazione alle prime, in particolare, la Corte è rimasta ancorata anche dopo la citata riforma alla nota tesi *dualista* del rapporto fra l'ordinamento italiano e quello comunitario, in base alla quale essi sono *autonomi* e *separati* ma *coordinati* sulla base della ripartizione di competenze stabilita nei trattati²³, lasciando

²⁰ In relazione alle fonti pattizie, si v. V. CAIANIELLO, audizione del 24.10.2001, nell'ambito dell'indagine conoscitiva "Sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione", deliberata dalla prima Commissione Affari costituzionali del Senato, consultabile in www.senato.it/commissioni/4529/3204/3206/sommarioindagini.htm, p. 21; Contra E. CANNIZZARO, *La riforma «federalista» della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., p. 922; A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., p. 286; U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2009, p. 319, ma il ragionamento è estendibile, a fortiori, anche alle norme comunitarie alla luce del processo di integrazione europea.

²¹ Si v. A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., p. 279, il quale invero fa riferimento alle sole fonti internazionali pattizie, ma è del tutto evidente che il ragionamento può riguardare anche le fonti comunitarie.

²² Su tale ultimo profilo, si v. F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, cit., p. 11; A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 831.

²³ Si tratta di un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale relativo ai rapporti fra l'ordinamento italiano e quello comunitario, si

chiaramente intendere che nessuna innovazione fosse intervenuta nei rapporti fra i citati ordinamenti dopo l'entrata in vigore dell'art. 117.1 Cost. e che il criterio che regola i loro rapporti è, ed è rimasto, il criterio della competenza²⁴.

Anche con riguardo alle norme convenzionali, la Corte nelle sentenze gemelle n. 348 e n. 349 del 2007, aventi ad oggetto gli obblighi internazionali *ex* art. 117.1 Cost., ha abbracciato una visione *dualista* dei rapporti fra l'ordinamento italiano e quello internazionale pattizio, sancendo, peraltro, la natura sub-costituzionale delle stesse e la loro conseguente e necessaria conformità alla Costituzione.

Né a diversa conclusione si potrebbe pervenire facendo leva sull'indiscriminato accostamento operato dall'art. 1.1 della legge n. 131 del 2003, di attuazione dell'art. 117.1 Cost.²⁵, fra i trattati internazionali e le norme internazionali generalmente riconosciute *ex* art. 10.1 Cost. al fine di ricavarne l'intenzione del legislatore di parificare il loro rango nel sistema delle fonti, in quanto esso sembrerebbe avere, esclusivamente, una funzione ricognitiva

v. le sentenze Corte cost. nn.: 170/1984; 406/2005; 129/2006; 269/2007; 284/2007; 102/2008; 439/2008; 28/2010; 227/2010; 288/2010; 35/2011. In dottrina, per una critica a tale orientamento giurisprudenziale dopo la riforma del 2001, si v. S. CASSESE, audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva "Sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione", cit., p. 7, il quale ritiene che il primo comma dell'art. 117 Cost. sancisca una scelta irretrattabile verso l'integrazione dell'ordinamento interno con l'ordinamento comunitario.

²⁴ A una simile conclusione, invero, era già pervenuta una parte della dottrina che aveva desunto dall'art. 117.1 Cost. la formalizzazione a livello costituzionale dell'*acquis* comunitario, si v. F. SORRENTINO, *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario. Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 2; e di recente anche U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010, p. 380.

²⁵ Si tratta della legge del 5.6.2003, n. 131, cd. legge "La Loggia", contenente "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3", in GURI n. 132 del 10 giugno 2003, che all'art. 1.1, in particolare, include fra i vincoli alla potestà legislativa quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute *ex* art. 10.1 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità *ex* art. 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali.

e dichiarativa delle fonti di diritto internazionale da cui scaturiscono obblighi vincolanti per lo Stato e per le Regioni²⁶.

La seconda variante della tesi massimalista, invece, in maniera più moderata, sostiene che l'art. 117.1 Cost. avrebbe istituito una fonte atipica limitatamente, invero, alle sole fonti internazionali pattizie²⁷, ma il ragionamento risulterebbe estendibile anche alle fonti comunitarie.

Tale atipicità riguarderebbe, in particolare, coerentemente con la posizione dualista dei rapporti fra l'ordinamento italiano e quello internazionale pattizio (*e comunitario*), la legge di esecuzione del trattato, garantendogli una posizione gerarchica superiore alle leggi ordinarie, in quanto dotata di una forza passiva rinforzata²⁸.

La citata tesi, secondo la stessa dottrina, sembrerebbe trovare conferma nell'affermazione della Corte costituzionale contenuta nella sentenza n. 348 del 2007, secondo cui le norme pattizie «sono di rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio fra questa e la legge ordinaria»²⁹.

Si tratta, invero, di un'affermazione poco chiara e, come tale, suscettibile di diverse interpretazioni che la stessa Corte nella successiva sentenza n. 317 del 2009 ha chiarito, affermando che le norme pattizie non devono considerarsi come gerarchicamente sovraordinate rispetto alle leggi ordinarie³⁰.

Con ciò, la Consulta non sembra, tuttavia, negare la maggiore forza di resistenza delle norme pattizie rispetto alle norme interne, da lei affermata sulla base della loro inclusione nell'art. 117.1

²⁶ A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., pp. 281-282; L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, cit., p. 136.

²⁷ A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., p. 250.

²⁸ A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., p. 250, il quale si riferisce invero alle sole fonti internazionali pattizie, ma il ragionamento è estendibile anche alle fonti comunitarie, in quanto introdotte nel nostro ordinamento con l'ordine di esecuzione contenuto in una legge ordinaria (corsivo nostro).

²⁹ Punto 4.5. considerato in diritto.

³⁰ Punto 7. considerato in diritto. La Corte, pertanto, lascia chiaramente intendere che la posizione che le norme pattizie hanno nel sistema delle fonti continua a dipendere dal rango dell'atto normativo che le recepisce nell'ordinamento interno.

Cost.³¹, ma solo precisare che essa non dipende dalla collocazione delle stesse nel sistema delle fonti.

La maggiore forza di resistenza delle norme pattizie, siano esse anteriori o successive alle norme interne, sembra, in particolare, derivare dalla loro funzione parametrica interposta, riconosciuta dal giudice delle leggi nelle sentenze gemelle n. 348 e n. 349 del 2007, e ribadita in quelle successive alle stesse³², con le quali esso ha optato per una ricostruzione dei rapporti fra le norme internazionali pattizie e le norme primarie secondo una prospettiva di tipo giurisdizionale e non formale-astratta³³, che rende, pertanto, inoperanti i consueti criteri di risoluzione delle antinomie derivanti dalla collocazione delle fonti in sistema³⁴.

In termini generali, poi, la ricostruzione del rapporto fra le norme di esecuzione dei trattati e le norme primarie in termini di *gerarchia* si pone in contrasto con un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale avente ad oggetto il primo comma dell'art. 117.1 Cost., in base al quale sia le norme comunitarie, almeno alcune di esse³⁵, che le norme pattizie, o se si vuole le leggi di esecuzione delle stesse³⁶, hanno la natura di norme interposte³⁷, il cui rapporto con le fonti primarie non può intendersi in termini di gerarchia, essendo entrambe subordinate alla Costituzione³⁸.

³¹ Sentenza Corte Cost. n. 348/2007, punto 4.3. considerato in diritto.

³² Si v., fra le altre, le sentenze Corte cost. nn.: 309/2008; 348 e 349 del 2007, in cui il giudice delle leggi ha ritenuto applicabile il controllo accentrato di costituzionalità delle leggi per violazione dell'art. 117.1 Cost., rispettivamente, sia nell'ipotesi di norma interna anteriore alla norma pattizia, escludendo pertanto l'effetto abrogativo, che nell'ipotesi opposta.

³³ Su tale ultimo punto, si v. C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della Cedu e delle leggi con essa confliggenti*, in www.associazione-deicostituzionalisti.it, *paper*, p. 3.

³⁴ Sentenza Corte cost. n. 348/2007, punto 4.3. considerato in diritto.

³⁵ Si v. *infra* nel testo.

³⁶ La Corte non ha, a tutt'oggi, preso in considerazione la possibile distinzione fra le norme 'esterne' e le leggi di esecuzione delle stesse, preferendo non riferirsi a quest'ultime, salvo qualche eccezione, su cui v. *infra* nel testo.

³⁷ Per il diritto comunitario, si v. le sentenze Corte cost. citate nella nota n. 23; per il diritto pattizio si v. le sentenze Corte cost. citate nella nota n. 32.

³⁸ Si v. in tal senso, A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo storico"*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, To-

La stessa prassi della risoluzione delle antinomie, invero solo *apparenti*, fra le norme interne e le norme comunitarie *self-executing* attraverso la *non applicazione*³⁹ delle prime trova la sua *ratio* in una ricostruzione dei rapporti fra le citate norme in termini di competenza e non di gerarchia⁴⁰.

La tesi massimalista, nelle due varianti considerate, che come visto ricostruisce il significato della disposizione in commento quale norma incidente sul sistema delle fonti, si pone, infine, in contrasto con la formulazione letterale di quest'ultima che non si riferisce alle fonti 'esterne' in quanto tali, né tantomeno al loro livello gerarchico, ma impone il *rispetto* dei vincoli da esse derivanti che rilevano in quanto *limiti*, e non solo, come detto, alle fonti primarie e alle fonti sub-costituzionali, in genere.

1.3 La tesi del primato

Fra la tesi minimalista e quella massimalista se ne inserisce una terza, avvalorata dalla maggioranza della dottrina, che, in maniera condivisibile, facendo leva sulla portata generale dell'art. 117.1 Cost. sostiene che esso avrebbe sancito il 'primato' delle norme comunitarie, o almeno di alcune di esse⁴¹, e di quelle

rino, 2000, pp. 51-52. Sulla mancanza di una relazione di tipo gerarchico, vera e propria, tra le regole nazionali, comprese quelle costituzionali, e il diritto comunitario, si v. anche A. ALEN, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali: le Corti costituzionali, la Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti dell'uomo. "Ci sono ancora dei giudici a Berlino [leggere: Strasburgo]"*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, 2007, p. 233.

³⁹ Si tratta della nota sentenza *Granital* n. 170/1984, in cui la Corte preferisce utilizzare il termine 'non applicazione', al posto di quello sostanzialmente diverso 'disapplicazione', della norma interna in contrasto con la norma comunitaria dotata di effetto diretto, per coerenza con la tesi dualista dei rapporti fra l'ordinamento italiano e quello comunitario da lei abbracciata, che invece il secondo mira a scalfire, attraverso la configurazione del contrasto fra le citate norme in termini di invalidità, di vizio dell'atto interno e quindi riconducibile alla tesi monista, avvalorata, invece, dalla Corte di giustizia nella nota sentenza *Simmenthal* del 9.3.1978, causa 106/77.

⁴⁰ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, p. 76.

⁴¹ Si v. U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 332-335.

internazionali pattizie⁴², o meglio dei vincoli da esse disposti, sulle norme interne⁴³.

Si tratterebbe, in particolare, di un primato che non ha carattere assoluto, i cui limiti, peraltro, variano a seconda che a venire in considerazione sia la norma comunitaria o quella pattizia e le cui modalità operative differiscono in base al carattere delle stesse.

Vista la complessità e la eterogeneità delle situazioni, per una maggiore chiarezza espositiva e argomentativa, occorre distinguere i due ambiti di analisi: quello comunitario e quello pattizio.

In relazione alle fonti comunitarie, il 'primato' del diritto comunitario, originario e derivato, sul diritto interno, anche di rango costituzionale, sancito dal primo comma dell'art. 117 Cost., sembrerebbe riguardare solo le norme comunitarie *self-executing*, direttamente applicabili o dotate di effetto diretto⁴⁴, e ciò in linea con quanto statuito dalla consolidata giurisprudenza comunitaria sul punto⁴⁵, che la citata disposizione andrebbe a recepire, con il solo limite del rispetto del nucleo duro della nostra Costituzione ovvero dei suoi principi e diritti fondamentali (cd. teoria dei controlimiti)⁴⁶.

Tale tesi, tuttavia, si scontra con il tenore letterale della disposizione in commento che 'subordina' l'esercizio della potestà legislativa, statale e regionale, al rispetto dei vincoli derivanti

⁴² L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, cit., p. 126; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, p. 95; U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 320; A. BALDASSARRE, L. ELIA, audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva "Sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione", cit., rispettivamente p. 12 e p. 7.

⁴³ Corsivo nostro.

⁴⁴ Per il primato con riferimento a tali norme si v. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 372; U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 335.

⁴⁵ Come noto, il primato del diritto comunitario sul diritto interno è stato affermato, anche di recente, in ambito comunitario in via giurisprudenziale, si v. fra le tante, le sentenze della Corte di giustizia europea: *Costa c. Enel* del 15.7.64, causa 6/64; *Simmmenthal* del 9.3.78, causa 106/77, *Kucukdeveci* del 19.1.10, causa C-555/07, e oggi trova la sua formalizzazione normativa nella Dichiarazioni n. 17 del Trattato di Lisbona.

⁴⁶ U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 332-335.

dall'ordinamento comunitario *tout court*. L'ampia locuzione utilizzata dal legislatore del 2001 nell'art. 117.1 Cost. sembra, in particolare, riferirsi all'intero sistema normativo europeo⁴⁷, includendovi la normativa europea vincolante (le cd. '*hard law*')⁴⁸, le sentenze interpretative della Corte di giustizia europea rese in via pregiudiziale e contenziosa⁴⁹ e, verosimilmente, anche alcuni atti europei 'non vincolanti', viste le conseguenze previste dall'ordinamento europeo in caso di violazione degli stessi⁵⁰.

Alla luce del contenuto della disposizione *de qua*, la prevalenza delle norme comunitarie su quelle interne dovrebbe, pertanto, riguardare, sia le norme comunitarie *self-executing* che quelle non *self-executing*, seppur con il citato limite.

Diverse sono, poi, le modalità con cui il 'primato' del diritto comunitario sul diritto interno si realizzerebbe, a seconda non solo del carattere *self-executing* o meno delle norme comunitarie, ma per le prime anche dello loro conformità al nucleo duro della Costituzione. Più precisamente, la 'primazia' della norma comunitaria *self-executing* su quella interna con essa contrastante sarebbe assicurata dalla disapplicazione, o meglio non applicazione, di quest'ultima ad opera del giudice comune⁵¹. La prevalenza

⁴⁷ Si v. A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 829.

⁴⁸ Il riferimento è, come noto, al diritto dei trattati, cd. diritto originario, e al diritto derivato comprensivo dei regolamenti, delle direttive e delle decisioni ai sensi dell'art. 288 TFUE.

⁴⁹ Su tale ultimo punto, si v. in giurisprudenza, fra le altre, le sentenze Corte cost. nn.: 113/1985; 389/1989; 284/2007, in cui la Corte ha considerato le sentenze interpretative della Corte di giustizia europea, rese in via pregiudiziale e contenziosa, fonti del diritto comunitario, peraltro, prevalenti sulle norme interne; in dottrina, si v. U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 331-332.

⁵⁰ Ci si riferisce, in particolare, alle comunicazioni della Commissione europea in materia di concorrenza e di aiuti di Stato e, soprattutto, alle raccomandazioni del Consiglio europeo in tema di patto di stabilità e crescita (PSC), la cui violazione comporta l'attivazione di particolari procedure di infrazione, rispettivamente quella prevista dall'art. 108 TFUE e la cd. procedura per deficit eccessivo (PDE), che può risolversi nell'infrazione di una sanzione pecuniaria nei confronti degli Stati membri inadempienti ex art. 126 TFUE.

⁵¹ U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 335.

delle norme comunitarie, non *self-executing* e di quelle *self-executing* in contrasto con il citato limite, sulle norme interne sarebbe, invece, assicurata dalla loro funzione di parametro interposto di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge *ex art. 117.1 Cost.*⁵².

Con l'innovazione introdotta dal primo comma dell'art. 117 Cost., l'esistenza del sopraesposto '*doppio binario*' è stata, invero, messa in discussione dalla dottrina e dalla giurisprudenza, che paventavano il possibile abbandono della prassi ormai consolidata e ascrivibile alla famosa sentenza *Granital* n. 170 del 1984 della Corte costituzionale, che, come noto, ha consentito la non applicazione della norma interna in contrasto con la norma comunitaria dotata di effetti diretti, con la conseguente riconduzione delle citate antinomie tra norme in questioni di costituzionalità⁵³.

La giurisprudenza costituzionale ha, tuttavia, confermato la permanenza di entrambi i modelli di sindacato di 'comunitarietà' delle leggi anche dopo la riforma del 2001⁵⁴.

Alla luce di quanto detto, il primo comma dell'art. 117 Cost., riguardo ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e rilevanti nell'ordinamento interno quali limiti alla potestà legislativa unitariamente intesa, sembrerebbe non solo formalizzare a livello costituzionale la prassi oramai consolidata e relativa ai rapporti fra l'ordinamento interno ed europeo, conferendogli una maggiore stabilità⁵⁵, ma *generalizzare* il 'primato' del diritto comunitario sul diritto interno, seppur con le modalità e i limiti in-

⁵² L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, cit., pp. 130-131, spec. p. 134, il quale si riferisce invero ai soli obblighi internazionali, ma lo stesso discorso vale per le norme comunitarie che in possesso delle citate caratteristiche sono state considerate, come detto, norme interposte dalla Corte costituzionale.

⁵³ Si v. A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., p. 309 e i riferimenti bibliografici ivi citati; C. MEZZANOTTE, Relazione tenuta nel corso di un incontro di studio su "*Il rango interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*", in E. SCISO (a cura di) *Quaderni del dipartimento di scienze giuridiche*, cit., pp. 27-28.

⁵⁴ Si vedano le sentenze Corte cost. citate nella nota n. 23.

⁵⁵ F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, cit., p. 1.

dicati, estendendolo all'intero sistema normativo europeo in conformità con quanto sancito dalla giurisprudenza comunitaria⁵⁶ che tale articolo andrebbe a recepire.

Esso sembra svolgere, in particolare, una funzione integrativa e specificativa di quanto già disposto dall'art. 11 Cost., nel quale, come noto, il diritto europeo ha trovato, e continua a trovare, sicura copertura.

In relazione a tale ultimo profilo, la contemporanea presenza, nell'art. 1.1 della legge n. 131 del 2003, di attuazione dell'art. 117.1 Cost., dei vincoli comunitari e dei vincoli derivanti dall'art. 11 Cost., sembrerebbe rendere il riferimento a tale ultimo articolo come relativo esclusivamente a quelle limitazioni della sovranità 'esterna' in favore di organizzazioni internazionali quali l'O.N.U.⁵⁷.

In altri termini, il riferimento all'ordinamento comunitario contenuto nel primo comma dell'art. 117 Cost. renderebbe ormai superfluo e inutile qualsiasi riferimento all'art. 11 Cost.

Si tratta di una tesi non condivisibile sotto il profilo dell'incidenza che essa avrebbe nelle relazioni fra l'ordinamento interno e quello europeo. Più precisamente, la collocazione del diritto europeo oltre che nel primo comma dell'art. 117 Cost. anche, e soprattutto, nell'art. 11 Cost. ha due rilevanti conseguenze: consente le deroghe alle norme costituzionali relative, in particolare, al sistema di ripartizione delle competenze Stato-Regioni, ammesse dalla giurisprudenza costituzionale⁵⁸, e al contempo garantisce la sua inderogabilità, o meglio inviolabilità, da parte del legislatore costituzionale attraverso la procedura aggravata di cui all'art. 138 Cost.

Tale tesi, peraltro, non ha trovato riscontro nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001, la quale nell'ambito dei giudizi di legittimità in via incidentale, in maniera condivisibile, ha provveduto puntualmente ad integrare il pa-

⁵⁶ Su tale ultimo punto, si v. in dottrina M. CONDINANZI, *Unione europea e adattamento*, in S. M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2011, p. 214.

⁵⁷ U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 330. Contra, U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 381.

⁵⁸ Su tale ultimo punto si v., fra gli altri, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2009, p. 408.

rametro costituzionale invocato dal giudice *a quo* qualora esso fosse carente del riferimento all'una o all'altra delle citate disposizioni costituzionali, così come nei giudizi in via principale, lasciando chiaramente intendere che la *legittimazione* del diritto comunitario nell'ordinamento interno derivi dal combinato disposto degli artt. 11 e 117.1 Cost.⁵⁹.

Una conferma, in tal senso, si rinviene nell'art. 1 della recente legge n. 234 del 2012, che fonda su questi articoli la disciplina dei rapporti fra l'ordinamento italiano ed europeo.

Anche in relazione ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, l'art. 117.1 Cost. sembrerebbe attribuire una valenza generale al principio del primato del diritto internazionale sul diritto interno, già previsto in altre disposizioni costituzionali per alcune tipologie di trattati (artt.: 7, 10.2 e 11 Cost.) e per le norme di diritto internazionale generale *ex* art. 10.1 Cost., seppur con diverse modalità e limiti, attraverso la sua estensione anche alle norme pattizie⁶⁰.

Con riferimento a quest'ultime, in particolare, la citata norma avrebbe sancito la prevalenza della norma convenzionale, esclusivamente, sulle norme interne di rango sub-costituzionale⁶¹ con essa in contrasto, con la sola eccezione di quelle che nel modificare il trattato, o meglio la legge di esecuzione dello stesso, non incidono sugli elementi e sulle parti di quest'ultima che si ricollegano a quanto statuito dal trattato medesimo⁶².

A ciò si aggiunga un ulteriore limite che deriva dalla collocazione sistematica della disposizione *de qua* nella parte seconda della Costituzione, la quale comporta, come noto, la derogabilità

⁵⁹ Si tratta delle sentenze Corte cost. nn.: 129/2006; 269/2007; 284/2007; 28/2010; 227/2010. In dottrina, si v. S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo art. 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 131.

⁶⁰ L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, cit., p. 134.

⁶¹ Come noto, la Corte costituzionale di recente ha ribadito la subordinazione delle fonti internazionali pattizie al rispetto della Costituzione nella sua interezza, si v. le sentenze Corte cost. nn.: 348 e 349 del 2007.

⁶² Su tale ultimo punto si v. A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., p. 251.

delle norme pattizie da parte del legislatore costituzionale con la procedura aggravata di cui all'art. 138 Cost.⁶³.

Riguardo, poi, al modo con cui tale prevalenza opera, essa si realizzerebbe attraverso l'idoneità delle norme pattizie ad integrare il parametro di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge⁶⁴.

La tesi del primato che la dottrina ha ricavato dal primo comma dell'art. 117 Cost., in relazione ai soli vincoli provenienti dai citati ordinamenti 'esterni', sembra potersi estendere anche alla Costituzione, alle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, al fine di ricavare la funzione sistemica svolta dalla norma *de qua*.

Nel caso della norma costituzionale il primato avrebbe, tuttavia, ad oggetto la fonte in sé e non il vincolo da essa espresso, come avviene per le norme 'esterne', visto il riferimento dell'art. 117.1 Cost. direttamente alla Costituzione.

Tale disposizione, pertanto, in relazione alle fonti costituzionali sembra incidere sul sistema delle fonti, sancendo in maniera espressa la relazione gerarchica fra la Costituzione e le fonti primarie – che nel precedente sistema, anteriore alla riforma del 2001, come detto, si ricavava implicitamente dall'art. 134 Cost. – e di conseguenza il carattere assoluto di tale primato.

Similmente, poi, a quanto accade con le norme 'esterne', tale prevalenza opera attraverso la configurazione delle norma costituzionale quale parametro di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

Si tratterebbe, tuttavia, in questo caso, di un parametro diretto e non interposto, come avviene per le norme 'esterne', in quanto il vincolo e/o il valore giuridico proveniente da un ordinamento 'esterno' al nostro, a cui il primo comma dell'art. 117 Cost. rinvia sancendone il rispetto da parte delle leggi comuni, deve fare i conti o bilanciarsi, a seconda del contenuto della norma 'esterna', con i vincoli e/o i valori giuridici già presenti nell'ordinamento che li recepisce, e ciò attraverso la tecnica dell'interposizione che assume una funzione strumentale all'apertura, al *coordinamento* e all'*armonizzazione* dell'ordi-

⁶³ L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, cit., p. 126.

⁶⁴ L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, cit., pp. 130-131, spec. p. 134.

namento interno alla pluralità degli ordinamenti 'esterni' (internazionale e comunitario), consentendo di superare la contrapposizione dualismo-monismo tra gli stessi⁶⁵.

In altri termini, la ragione per cui il legislatore costituzionale del 2001 ha voluto indicare in maniera espressa la fonte costituzionale quale limite alle leggi comuni insieme agli altri limiti 'esterni', nei confronti dei quali, come visto, opera in funzione di contro-limite, potrebbe (*rectius* dovrebbe) ravvisarsi non tanto nella necessità di salvaguardare l'identità nazionale ma di costruire un'identità comune-europea basata sul rispetto e la valorizzazione della dignità della persona umana che rappresenta l'unica, possibile e auspicabile '*grundnorm*', nel senso di supremo valore costituzionale, a cui tutti e tre i citati limiti non possono che porsi in funzione 'servente'.

La primazia della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, che l'art. 117.1 Cost. sembra sancire, attraverso un processo di limitazione della potestà legislativa unitariamente intesa, avrebbe, in particolare, la funzione di controbilanciare il policentrismo normativo, reso ancor più evidente dalla riforma del titolo V e dall'affermazione della sussidiarietà, al fine di realizzare l'unità del sistema⁶⁶.

La disposizione in esame sembra, pertanto, parificare i limiti generali sulle leggi comuni da essa sanciti, quantomeno sotto il profilo funzionale, attribuendogli una pari dignità costituzionale.

⁶⁵ I. NICOTRA GUERRERA, *Norma comunitaria come parametro di costituzionalità tra monismo e dualismo*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, cit., pp. 453-454, corsivi aggiunti. La contrapposizione dualismo-monismo tra l'ordinamento interno e gli ordinamenti: internazionale e comunitario è ritenuta, peraltro, irrilevante dalla prevalente dottrina internazionalistica al fine dell'adattamento del diritto interno al diritto internazionale, si v. sul punto C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, Padova, 2008, p. 225; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 308.

⁶⁶ L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, cit., p. 103. Sul ruolo unificante dei limiti generali previsti dall'art. 117.1 Cost., si v. F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, cit., p. 8 ss.

2. *Cenni sulla problematica individuazione degli obblighi internazionali rilevanti ai sensi dell'art. 117.1 Cost. e sull'adattamento dell'ordinamento giuridico interno al diritto internazionale pattizio.*

In relazione all'individuazione della tipologia di obblighi internazionali che vincolano l'esercizio della potestà legislativa, statale e regionale, cui in questa sede si può solo accennare, l'art. 117.1 Cost. solleva diversi profili problematici⁶⁷.

Al riguardo, la Corte costituzionale con la sentenza n. 349 del 2007, confermata dalla giurisprudenza successiva, ha incluso, come detto, nel primo comma dell'art. 117, tra i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, le fonti internazionali pattizie, estendendo così l'apertura internazionalistica della Costituzione anche al diritto convenzionale, in linea di continuità con quanto previsto dall'art. 10.1 Cost. e dall'art. 11 Cost. in relazione, rispettivamente, al diritto internazionale consuetudinario e al diritto comunitario⁶⁸.

Il primo comma dell'art. 117 Cost. ha, inoltre, trovato attuazione nell'art. 1.1 della legge n. 131 del 2003, che in relazione al contenuto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali include i trattati internazionali *tout court* e le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute *ex art. 10.1 Cost.*⁶⁹.

Tale disposizione legislativa è stata criticata in dottrina per il suo contenuto, che accomuna vincoli diversi tra loro per fondamento, per effetti e per modalità di incidenza nell'ordinamento interno, tanto da sembrare più che una legge attuativa, una norma di interpretazione della disposizione costituzionale in commento, della cui legittimità peraltro si dubita⁷⁰.

In relazione alle fonti internazionali pattizie, considerato che la legge attuativa si riferisce ai trattati *tout court*, senza specificare se si debba trattare di quelli ratificati o meno, andrebbero in-

⁶⁷ Per maggiori approfondimenti sul punto, si rinvia a A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., p. 186 ss.

⁶⁸ Sentenza Corte cost. n. 349/2007, punto 6.2. considerato in diritto.

⁶⁹ Sull'estensione del limite di cui al primo comma dell'art. 117 anche alle norme internazionali generalmente riconosciute, si v. in dottrina, A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., pp. 196-197.

⁷⁰ L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, cit., p. 12.

clusi nell'art. 117.1 Cost. i trattati ratificati, autorizzati e resi esecutivi con legge *ex art.* 80 Cost.⁷¹, quelli ratificati dal Presidente della Repubblica con d.P.R. *ex art.* 87.8 Cost. senza una previa legge di autorizzazione⁷² e quelli conclusi autonomamente dal Governo, i cd. «accordi in forma semplificata», che si perfezionano con la semplice firma dei plenipotenziari⁷³ e in ambito internazionale hanno la medesima forza e lo stesso valore dei trattati⁷⁴.

In relazione alle due ultime tipologie di accordi internazionali, la loro inclusione nell'art. 117.1 Cost. avrebbe l'effetto di vincolare il legislatore, in particolare statale, senza tuttavia che egli sia intervenuto sugli stessi attraverso la loro autorizzazione e/o esecuzione nell'ordinamento interno.

Tra gli obblighi internazionali rilevanti ai sensi della disposizione *de qua* dovrebbero, inoltre, includersi, secondo una parte della dottrina, anche gli atti c.d. derivati delle organizzazioni internazionali: decisioni e risoluzioni, i quali vincolano lo Stato ai sensi dei rispettivi Statuti⁷⁵.

⁷¹ Si tratta, come noto, ai sensi dell'art. 80 Cost., dei trattati aventi natura politica, o che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

⁷² Si tratta di trattati non ricompresi nell'elenco di cui all'art. 80 Cost., per i quali, tuttavia, le parti contraenti hanno previsto la ratifica per il loro perfezionamento, si v. sul punto G. M. SALERNO, B. MALAISI, *Art. 87*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1701.

⁷³ Si v. sul punto E. CATELANI, *I Trattati internazionali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 344. Si tratta di accordi nei quali «stipulazione e ratifica coincidono, sicché gli Stati, con il medesimo atto, danno vita al trattato e vi conferiscono efficacia», si v. sul punto S. LABRIOLA, *Principi costituzionali, ordinamento e prassi nella disciplina della autorizzazione legislativa alla ratifica dei trattati internazionali*, in *Riv. Dir. Intern. priv. e proc.*, 1982, p. 236. Secondo un'autorevole dottrina d'altronde la sottoscrizione dell'accordo impegna le parti contraenti, si v. A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., p. 203, nota 49.

⁷⁴ Su tale ultimo punto, si v. F. TERESI, *Le istituzioni repubblicane. Manuali di diritto costituzionale*, Torino, 2007, p. 422.

⁷⁵ B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, in *Giur. it.*, marzo/2008, p. 573, il quale fa riferimento alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza in materia di azioni a tutela della pace; C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., pp. 241-

Discussa e, ancora, non chiarita è, poi, la questione se tra i vincoli internazionali *ex art. 117.1 Cost.* debbano comprendersi oltre agli obblighi internazionali validamente assunti dallo Stato anche quelli contratti dalle Regioni nelle materie di loro competenza, vista l'attribuzione a quest'ultime di un 'potere estero' ai sensi del nono comma dell'art. 117⁷⁶.

Al di là dei profili problematici che la disposizione in commento pone in relazione all'individuazione dei vincoli internazionali per essa rilevanti, la prevalente dottrina e la giurisprudenza, anche costituzionale, ritengono che si debba comunque trattare di accordi internazionali *recepti* nell'ordinamento affinché possano sorgere vincoli al suo interno⁷⁷.

242; A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., p. 198; F. SALERNO, *Diritto internazionale*, Padova, 2008, p. 347.

⁷⁶ In senso affermativo si v. F. SORRENTINO, *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario. Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., par. 4. In senso contrario si v. A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., p. 195. In termini problematici si v. F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, cit., p. 13 ss. Sulla natura procedurale e collaborativa del potere estero regionale sia consentito il rinvio a C. NEGRI, *Interrogativi sulla specialità siciliana. Note sulla bozza di riforma dello Statuto della Regione Siciliana con particolare riguardo al "potere estero" regionale alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001 e della legge n. 131 del 2003*, in *Nuove autonomie*, n. 1-2/2004, p. 92 ss; nello stesso senso si v. P. CARETTI, *Stato, regioni, enti locali, tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, pp. 69-76. Per maggiori approfondimenti sul tema si v. O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni. Continuità e discontinuità delle ricostruzioni teoriche e della prassi applicativa nella transizione del modello originario*, Cosenza, 2008.

⁷⁷ E. CANNIZZARO, *La riforma «federalista» della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., p. 922, il quale ritiene che l'art. 117.1 Cost. presupponesse il funzionamento dei meccanismi di adattamento invalsi prima della riforma del 2001; in senso analogo, si v. L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, cit., p. 105 ss., spec p. 115; U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 319; A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., pp. 80 ss, spec. p. 200 ss. Contra A. D'ATENA, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione. La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, il quale ritiene che l'art. 117.1 dia vita ad un dispositivo di adattamento automatico

L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale pattizio o se si vuole la nazionalizzazione delle norme pattizie avviene, in particolare, in Italia, con un procedimento speciale o di rinvio che è l'ordine di esecuzione⁷⁸, il quale si pone come condizione costitutiva di efficacia della norma convenzionale nell'ordinamento interno⁷⁹.

In mancanza dell'ordine di esecuzione, pertanto, il trattato non può essere applicato nell'ordinamento interno⁸⁰ ed è destinato a cedere di fronte ad eventuali norme interne in contrasto con esso, avendo in tale caso esclusivamente una valenza interpretativa⁸¹.

È dubbio, tuttavia, se l'ordine di esecuzione copra o meno anche il recepimento nell'ordinamento interno delle fonti derivate dei trattati istitutivi di una determinata organizzazione internazionale.

Sul punto, la dottrina internazionale è divisa fra chi ritiene che l'ordine di esecuzione conferisca piena forza giuridica interna anche alle eventuali fonti derivate del trattato istitutivo di una determinata organizzazione internazionale, senza che sia necessaria l'emanazione di singoli e specifici atti di adattamento nella forma ordinaria, i quali servono ad integrarne il contenuto qua-

al diritto internazionale pattizio, che rende non necessaria l'emanazione dell'ordine di esecuzione.

⁷⁸ Con tale procedimento gli organi statali sono tenuti ad applicare il trattato, a cui generalmente il legislatore costituzionale, ordinario o l'organo amministrativo rinviando, così come vige nell'ordinamento internazionale ovvero sia tenendo conto delle sue vicende costitutive ed estintive (si v. sul punto B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 310; C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., p. 234) ma non di quelle modificative, con la conseguenza che spetterà all'interprete e, in primo luogo, al giudice ricostruire il significato della norma pattizia sulla base dei criteri interpretativi propri del diritto internazionale, in particolare gli artt. 31-33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, e non di quello interno, sul punto si v. A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., pp. 88-89.

⁷⁹ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 343.

⁸⁰ Si v. in tal senso C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., p. 226, spec. p. 233.

⁸¹ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 325. Nello stesso senso si v. S. M. CICONETTI, *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 4, il quale esclude la parametricità di un trattato ratificato, ma non ancora eseguito.

lora l'atto derivato non sia autosufficiente o cd. *self-executing*⁸²; e coloro che, in senso contrario, conformemente alla prassi italiana fino ad ora seguita, li ritengono necessari, soprattutto, quando l'organizzazione internazionale non preveda un meccanismo di controllo giudiziario di legittimità degli atti derivati⁸³.

L'ordine di esecuzione degli accordi internazionali dovrebbe essere, inoltre, contenuto in una *legge*⁸⁴ per vincolare il legislatore⁸⁵ e anche gli altri soggetti pubblici a cui il primo comma dell'art. 117 sembra rivolgersi: il giudice e, verosimilmente, la pubblica amministrazione⁸⁶.

Qualora, invece, l'ordine di esecuzione degli accordi internazionali sia contenuto in un atto amministrativo o di natura regolamentare posto in essere dal governo, come accade frequentemente per gli accordi in forma semplificata, sembra doversi escludere la loro inclusione nell'art. 117.1⁸⁷.

L'intervento del legislatore trova, in particolare, la sua *ratio* nella duplice necessità di salvaguardare alcuni principi costituzionali⁸⁸ e di consentire al Parlamento e, quindi, alla sede in cui

⁸² B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 332.

⁸³ C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., p. 241.

⁸⁴ Si può trattare di una legge costituzionale o di una legge ordinaria dello Stato a seconda dell'oggetto del trattato di cui trattasi e, quindi, di una legge formale ordinaria (riserva di legge formale) come quella di autorizzazione *ex art. 80 Cost.* per finalità di controllo (si v. sul punto, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 341-342), che esclude da un lato, l'intervento normativo del governo con atti con forza di legge e dall'altro, l'intervento regionale, considerati gli effetti unitari che essa deve produrre.

⁸⁵ Si v. in tal senso F. GHERA, *Una svolta storica nei rapporti del diritto interno con il diritto internazionale pattizio (ma non in quelli con il diritto comunitario)*, in *Foro. It.*, n. 1/2008, pp. 52-53; P. CARETTI, *Stato, regioni, enti locali, tra innovazione e continuità...*, cit., p. 62.

⁸⁶ Su tale ultimo punto si v. C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in www.giurcost.it, pp. 28-29.

⁸⁷ F. GHERA, *Una svolta storica nei rapporti del diritto interno con il diritto internazionale pattizio...*, cit., p. 52; S. M. CICCONE, *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, cit., p. 7, nota n. 17. Contra B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato...*, cit., p. 573.

⁸⁸ Si tratta del principio della soggezione del giudice soltanto alla legge di cui all'art. 101.2 Cost., invero abbondantemente compromesso dal processo di integrazione europea, del principio di legalità e della riserva di legge.

si esprime la sovranità popolare, di intervenire, anche se solo *ex post*, sulla stipulazione dei trattati da parte del governo che non necessitano di una preventiva autorizzazione parlamentare alla ratifica, al fine non solo, e non tanto, di un controllo politico sull'attività di governo ma soprattutto di una partecipazione e di un intervento dello stesso sulla politica estera.

Una volta intervenuto l'adattamento del diritto interno al diritto convenzionale, che nel nostro ordinamento, come visto, avviene, in virtù di una prassi ormai consolidata, attraverso l'ordine di esecuzione, il trattato vincola lo Stato parte, nel senso che obbliga i suoi organi interni a darvi *esecuzione* e diretta applicazione⁸⁹, secondo le modalità da esso previste e conformemente alle attribuzioni a ciascuno organo costituzionalmente spettanti.

3. I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali sulle leggi comuni sanciti dal primo comma dell'art. 117 Cost., come obblighi a carattere positivo e negativo: la tesi collaborativa e l'integrazione inter-ordinamentale

Il primo comma dell'art. 117 Cost. sembra formalizzare, oltre al citato principio di supremazia della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali sul diritto interno, al fine di realizzare l'unità del sistema, anche il principio di generale conformità dell'ordinamento giuridico interno agli obblighi internazionali⁹⁰ e agli obblighi derivanti dall'Unione europea⁹¹, da cui discenderebbero obblighi a carico del legislatore, e non solo.

In relazione al contenuto e alla natura di tali obblighi, si è

⁸⁹ C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., pp. 226-227, (cor-sivo nostro).

⁹⁰ Si v. L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, cit., p. 136, il quale, in particolare, ritiene che il citato principio di generale conformità agli obblighi internazionali era già individuabile per via sistematica nella Costituzione del 1947 e trovava, e trova, la sua concretizzazione nel principio di interpretazione conforme, considerato oramai *ius receptum* nella giurisprudenza italiana, anche costituzionale.

⁹¹ In relazione all'ordinamento europeo, tale principio ha trovato attuazione negli artt. 29 e ss. della legge n. 234 del 2012, che sembrano, pertanto, implicitamente riconoscerlo.

tentato nelle pagine seguenti, senza alcuna pretesa di esaustività e nei limiti delle finalità che il presente lavoro si prefigge, di svolgere un'analisi sulla base delle disposizioni normative vigenti relative all'adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano ai vincoli derivanti dall'ordinamento europeo⁹², in quanto estendibili anche al diritto internazionale pattizio.

In altri termini, i vincoli 'esterni' sulle leggi comuni, sanciti dalla disposizione in commento, sembrano potersi assimilare l'uno all'altro, anche in relazione alla natura e al contenuto degli obblighi discendenti dal citato principio di generale conformità.

Tale similitudine appare utile e necessaria per la mancanza di strumenti *ordinari* di adeguamento dell'ordinamento giuridico interno al diritto pattizio⁹³ che, invece, dovrebbero essere previsti alla luce della rilevata pari dignità costituzionale che il primo comma dell'art. 117 Cost. sembra attribuire ad entrambi i citati vincoli.

Dal citato principio di generale conformità sembrano, in particolare, discendere obblighi negativi o di astensione⁹⁴ e obblighi positivi o di azione⁹⁵.

⁹² Si tratta della, già citata, legge n. 234 del 2012, che ha abrogato la precedente legge n. 11 del 2005, cd. "Buttiglione".

⁹³ Nell'ordinamento italiano si possono rintracciare disposizioni legislative settoriali con cui lo Stato ratifica ed esegue rilevanti Convenzioni internazionali. Tuttavia, l'adeguamento dell'ordinamento interno alle stesse è parziale, nel senso che vengono apportate modifiche alle norme interne vigenti al fine dell'adeguamento, ma non si adottano tutte le misure di promozione, di azione e, soprattutto, di prevenzione che lo Stato si è impegnato a realizzare con la Convenzione stessa. Si v. al riguardo, fra le tante, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, ratificata e resa esecutiva con legge del 4 agosto 1955, n. 848; la recente Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, del 2007, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge n. 172 del 2012, GURI n. 235 del 8.10.12.

⁹⁴ Sull'esistenza di un obbligo negativo, in relazione agli obblighi internazionali, si v. L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, cit., p. 207; M. CONDINANZI, *Unione europea e adattamento*, cit., p. 197-198; in relazione alle norme europee, si v. M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, in A.N.R.T. Università Lille III, 1992, p. 273 ss.

⁹⁵ Per le norme pattizie si v. L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, cit., p. 136; per le norme europee si v. M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 44 ss.

In relazione all'obbligo negativo, esso dovrebbe consistere nel divieto per il legislatore, statale e regionale, di porre in essere norme in contrasto con gli obiettivi posti dal diritto internazionale pattizio ed europeo⁹⁶.

Qualora, poi, un trattato o una convenzione istituisca un'organizzazione internazionale che prevede al suo interno organi istituzionali a cui è demandato il funzionamento e il governo della stessa⁹⁷, l'obbligo di astensione, in una prospettiva funzionale, dovrebbe consistere nell'obbligo di preservare gli effetti dell'azione e delle decisioni internazionali, al fine di garantire l'uniforme applicazione del diritto internazionale, l'effetto utile dello stesso e la certezza del diritto. In una prospettiva strutturale, invece, dovrebbe consistere nell'obbligo degli organi interni di *non turbare* il sistema istituzionale di una determinata organizzazione internazionale, in particolare, astenendosi dall'adottare misure suscettibili di ostacolarne il funzionamento interno e, soprattutto, rispettando le competenze e i poteri di ciascuna istituzione⁹⁸.

Alla luce di quanto detto, la natura dell'obbligo di astensione sembra essere quella di una *clausola di lealtà*, che consente la protezione del sistema d'azione e del sistema istituzionale di una determinata organizzazione internazionale⁹⁹.

Riguardo all'obbligo positivo o di azione, esso dovrebbe comprendere tutte le misure necessarie all'adeguamento dell'ordinamento giuridico interno agli obblighi comunitari e internazionali.

La sostanza dell'obbligo di fare, sembra, in particolare, comprendere un'azione normativa, un'azione amministrativa e

⁹⁶ Tale obbligo, evidentemente, dovrebbe essere soddisfatto al momento della formazione del testo legislativo da parte delle Camere o dei Consigli regionali che opererebbero, in tal modo, un controllo preventivo di costituzionalità della legge *ex art.* 117.1 Cost., al fine di valutare la conformità della stessa alla Costituzione, ai vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali.

⁹⁷ Ci si riferisce, fra le altre, all'Organizzazione delle Nazioni unite (O.N.U.), all'Unione europea (U.E.) e all'Organizzazione mondiale del commercio (O.M.C.).

⁹⁸ M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E...*, cit., p. 273.

⁹⁹ M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E...*, cit., p. 661.

un'azione giudiziaria¹⁰⁰, nei limiti delle competenze e dei poteri costituzionalmente attribuiti ai relativi organi.

In relazione all'azione normativa, ci si riferisce da un lato, all'adozione degli atti normativi necessari all'esecuzione del diritto europeo¹⁰¹, dei trattati¹⁰² e degli altri obblighi previsti come tali dal diritto internazionale per lo Stato italiano¹⁰³, nel caso di norme internazionali ed europee incomplete, cd. non *self-executing*, che richiedono un intervento normativo specificativo e/o integrativo per la loro applicazione al caso concreto¹⁰⁴, e dall'altro, all'abrogazione delle norme interne in contrasto con le citate norme 'esterne'¹⁰⁵, al fine di garantire la certezza del diritto.

¹⁰⁰ Si assimila qui la nozione di 'esecuzione del diritto comunitario e internazionale' alla nozione di 'esecuzione della legge' in senso ampio, comprendente tutte le misure necessarie a realizzare la sua effettiva applicazione nel diritto interno; in relazione al diritto comunitario, si v. M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E...*, cit., p. 67.

¹⁰¹ Art. 30 della legge n. 234/2012 che prevede a tal fine due strumenti: la legge di delegazione europea e la legge europea, si v., in particolare, i commi 2 e 3, rispettivamente, lettera e) e lettera c).

¹⁰² Con particolare riguardo alle fonti internazionali pattizie, l'azione normativa dovrebbe comprendere, secondo la dottrina prevalente, come detto, anche gli atti normativi interni di recepimento delle stesse.

¹⁰³ Su tale ultimo punto, si v. L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, cit., p. 136; nello stesso senso si v.: F. GHERA, *Una svolta storica nei rapporti del diritto interno con il diritto internazionale pattizio...*, cit., p. 53; F. SORRENTINO, *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario. Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 3. Nel caso di norme pattizie, si tratta, tuttavia, di un obbligo a carattere relativo, vista la possibilità per lo Stato parte del trattato di sottrarsi parzialmente allo stesso, attraverso la formulazione di una riserva o di una denuncia successiva, ai sensi, rispettivamente, degli artt. 19 e 56 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, adottata il 23.5.1969, entrata in vigore il 27.1.1980, e ratificata e resa esecutiva in Italia con legge del 12.2.1974, n. 112.

¹⁰⁴ Sulla necessità di norme di adattamento nella forma ordinaria, si v. M. GIULIANO, T. SCOVAZZI, T. TREVES, *Diritto internazionale*, Milano, 1983, p. 645; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 310, si v. spec. p. 312 ss. per la distinzione fra norme internazionali *self-executing* e non *self-executing* e, in particolare, per il suo uso distorto a scopi in senso lato 'politici'.

¹⁰⁵ La Corte costituzionale sembra, infatti, intendere l'art. 117.1 Cost., come fonte di un «vincolo sostanziale» e, in quanto tale, valevole sia nei confronti delle leggi successive alla riforma operata con la legge cost. n. 3 del 2001 che per quelle precedenti alla stessa, si v. sul punto F. GHERA, *Una svol-*

Per quanto concerne l'esecuzione amministrativa del diritto comunitario e internazionale, essa sembra investire la dimensione organica e funzionale dell'attività amministrativa.

In relazione al primo profilo, lo Stato o la regione¹⁰⁶, dovrebbe designare l'organo competente ad eseguire il diritto comunitario e internazionale ed, eventualmente, creare la struttura adeguata a realizzarne l'esecuzione, oltre a stabilire le regole di funzionamento degli stessi quando adempiono la loro *missione* comunitaria e internazionale¹⁰⁷.

L'obbligo di eseguire concretamente le regole comunitarie e internazionali dovrebbe comprendere, inoltre, le misure concrete e individuali necessarie alla realizzazione degli obiettivi posti dal Trattato e dall'Unione europea.

L'azione giudiziaria dovrebbe, invece, comprendere le misure giurisdizionali necessarie a garantire il rispetto e l'effettività del diritto comunitario e internazionale¹⁰⁸.

Più precisamente, si tratterebbe, tra gli altri, dell'obbligo del giudice di interpretare le norme interne conformemente al diritto europeo e internazionale¹⁰⁹, di applicare le norme europee e internazionali al caso concreto laddove complete di contenuto o cd. *self-executing*¹¹⁰, di sanzionare le violazioni del diritto comu-

ta storica nei rapporti del diritto interno con il diritto internazionale pattizio..., cit., p. 52. Contra, F. SORRENTINO, *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario. Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 9, il quale intende l'art. 117.1 Cost. come norma sulla produzione e come tale valevole solo per il futuro.

¹⁰⁶ Anche le regioni, come noto, nella materie di loro competenza provvedono all'attuazione ed esecuzione del diritto comunitario e degli accordi internazionali ai sensi dell'art. 117.5 Cost.

¹⁰⁷ Il relazione al diritto europeo si v. quanto disposto al riguardo dagli artt. 31 e 32 della legge n. 234/2012.

¹⁰⁸ Sul ruolo del giudice nell'esecuzione degli obblighi internazionali, si v. L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, cit., p. 22 ss. e p. 51 ss.

¹⁰⁹ Si tratta, come noto, di obblighi disposti in via giurisprudenziale dalla Corte costituzionale. Per il diritto comunitario, si v. le sentenze Corte cost. citate nella nota n. 23; per il diritto pattizio, si v. le sentenze Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007.

¹¹⁰ Si v. sul punto, C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., pp. 227-228; M. GIULIANO, T. SCOVAZZI, T. TREVES, *Diritto internazionale*, cit., pp. 643-645.

nitario e del diritto internazionale¹¹¹ e, *last but not least*, di assicurare la protezione dei diritti che discendono per i singoli dal diritto comunitario¹¹².

L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale e comunitario sembra implicare, in altri termini, un adeguamento dello stesso, sotto il profilo sostanziale, strutturale e procedurale, al fine dell'effettiva ed efficace applicazione di tali norme 'esterne' nell'ordinamento giuridico interno.

Così interpretato, il primo comma dell'art. 117 Cost. riuscirebbe a spiegare il riferimento, contenuto nell'art. 1.1 della legge n. 131 del 2003 di 'attuazione' dello stesso, ai diversi vincoli, per fondamento e per effetti, alla potestà legislativa in esso previsti.

Il principio di generale conformità del diritto interno, che l'art. 117.1 Cost. sembra affermare, dovrebbe, in particolare, riguardare tutti i vincoli 'esterni' all'esercizio della potestà legislativa sanciti dalla legge attuativa, per alcuni dei quali, tuttavia, la disposizione in esame assumerebbe esclusivamente una *funzione specificativa e integrativa* dei principi fondamentali nei quali tali vincoli trovano sicura collocazione: quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute *ex art. 10.1 Cost.* e quelli derivanti da accordi di reciproca limitazione della sovranità *ex art. 11 Cost.*

Il contenuto di tali obblighi, negativi e positivi, sembra, inoltre, dare concretezza al generale principio di leale cooperazione che non può che improntare le relazioni fra l'ordinamento italiano e i citati ordinamenti 'esterni'.

Non è dato, infatti, rintracciare nell'ordinamento giuridico

¹¹¹ Si v., in termini generali, le sanzioni amministrative e penali previste in caso di violazioni del diritto europeo dall'art. 33 della legge n. 234/2012. In relazione, poi, alle violazioni del diritto europeo recepito dalle regioni, si v.: l'art. 30, comma 2, lettera f) che prevede sanzioni di natura penale e l'art. 43 che prevede il diritto di rivalsa dello Stato sulle regioni, della citata legge. In relazione alla Convenzione europea dei diritti fondamentali dell'uomo, si v. l'art. 1, comma 1217, della legge n. 296 del 2006 che prevede il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle regioni per violazioni a loro imputabili ed, anche, un generale dovere di cooperazione che investe l'intero apparato pubblico, al fine di evitare violazioni da cui possono derivare delle sanzioni a carico dello Stato.

¹¹² Come noto, tale protezione è garantita dalla disapplicazione delle norme interne contrastanti con le norme comunitarie dotate di effetto diretto.

interno norme che sanzionino l'inerzia del legislatore, quantomeno statale¹¹³, in relazione all'adempimento dei citati obblighi.

Il riconoscimento costituzionale, seppur implicito, di obblighi di esecuzione del diritto europeo e internazionale a carico del legislatore potrebbe, tuttavia, avere l'effetto di legittimare il ricorso della Corte costituzionale allo strumento decisorio delle sentenze additive, semplici o di principio, che con particolare riguardo agli 'accordi internazionali' di tutela dei diritti umani, avrebbe delle rilevanti conseguenze in merito alla garanzia dei diritti sociali¹¹⁴ e dei diritti fondamentali della persona umana, in genere¹¹⁵.

Con particolare riguardo all'ordinamento europeo, il citato principio di leale cooperazione trova conferma nell'art. 4, par. 3, TUE che, come noto, disegna i rapporti fra gli Stati membri e l'Unione europea sulla base dello stesso¹¹⁶.

La medesima conferma sembra potersi rintracciare nell'art. 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati che sancisce il noto principio di buona fede nell'esecuzione dei trattati¹¹⁷.

L'art. 117.1 Cost. sembra, in particolare, recepire tali principi previsti in ambito europeo e internazionale.

Il riconoscimento, seppur implicito, del principio di leale cooperazione tra l'ordinamento italiano e i citati ordinamenti 'esterni' da parte della norma in esame sembra trovare la sua giustificazione da un lato, nell'esigenza di compensare la perdita di autonomia degli organi interni, in particolare statali e regionali, derivante dalla citata esigenza di garantire l'unità del sistema e

¹¹³ Per il legislatore regionale, si v. i poteri sostitutivi previsti, come detto, dagli artt. 117.5 e 120.2 Cost.

¹¹⁴ Sulla rilevanza delle sentenze additive in relazione alla giustiziabilità dei diritti sociali, si rinvia per maggiori approfondimenti a C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, 2000.

¹¹⁵ Una conferma in tal senso si rinviene nella sentenza Corte cost. n. 113/11 avente ad oggetto la Convenzione europea dei diritti fondamentali dell'uomo, su cui v. il capitolo secondo, par. n. 4.

¹¹⁶ Per maggiori approfondimenti sul contenuto del principio di leale cooperazione in ambito europeo, si rinvia a M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E...*, cit.

¹¹⁷ Ai sensi dell'art. 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati <<ogni trattato in vigore vincola le parti e deve essere da esse eseguito in buona fede>>.

dall'altro, nella necessità di rendere efficiente e funzionale il complesso sistema di relazioni inter-ordinamentali¹¹⁸.

Il ricorso alla cooperazione avrebbe, inoltre, il vantaggio di consentire una '*differenziazione sostenibile*' nei territori regionali¹¹⁹, riducendo il divario fra il 'globale' e il 'locale', al fine di un riequilibrio fra gli stessi.

Ma se così è, la supremazia della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali sulle leggi comuni che, come detto, il primo comma dell'art. 117 Cost. sembra sancire al fine di realizzare l'unità del sistema, dovrebbe operare, in via sussidiaria e suppletiva, laddove quest'ultima non possa essere realizzata nelle forme e con gli strumenti della *leale collaborazione* fra gli enti, in particolare lo Stato e le regioni, e della *leale cooperazione* fra l'ordinamento italiano da un lato, e l'ordinamento europeo e internazionale, dall'altro¹²⁰.

In ogni forma di accentramento e decentramento di poteri normativi così come nelle relazioni inter-statali coesistono, in particolare, due diverse anime: la supremazia e la collaborazione¹²¹.

In relazione alla leale collaborazione fra lo Stato e le regioni, da una lettura sistematica del titolo V della Costituzione, così come novellato dalla riforma del 2001, in combinato disposto

¹¹⁸ Su tale ultimo punto in relazione ai rapporti fra l'ordinamento italiano e quello europeo, si v. A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 4/1994, pp. 1091-1093.

¹¹⁹ 'Di differenziazione' in relazione, invero, al solo diritto comunitario parla, A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 835, ma essa è a fortiori sostenibile in relazione anche al diritto internazionale.

¹²⁰ È possibile distinguere il concetto di cooperazione da quello di collaborazione per la presenza nel primo di un ruolo attivo degli organi interni dello (e allo) Stato nel processo di integrazione comunitaria e internazionale, che sembra mancare nel concetto di collaborazione, si v. le voci *cooperare* e *collaborare*, in *Enciclopedia italiana La Piccola Treccani*, Roma, 1995, rispettivamente, p. 374 e p. 162.

¹²¹ In relazione ai rapporti fra Stato e regioni, si v. S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1971, p. 84 ss.

con quanto sancito dall'art. 5 Cost.¹²², emerge un pluralismo ordinamentale, la cui autonomia non può che svilupparsi nell'unità e viceversa, attraverso un generale riconoscimento della leale collaborazione fra gli enti che sembra, pertanto, assumere la connotazione di *principio di sistema*, funzionale a contemperare i citati principi-valori¹²³.

Con particolare riguardo alla partecipazione dello Stato e delle regioni alla formazione e all'attuazione del diritto europeo, il citato principio di leale collaborazione ha trovato riconoscimento e attuazione, nelle due forme della collaborazione di tipo strutturale o organica e di quella funzionale o per atti, nella recente legge n. 234 del 2012¹²⁴.

Alla luce di quanto detto, l'art. 117.1 Cost. sembra sancire un progetto di integrazione inter-ordinamentale, nel quale l'interesse nazionale perseguito dalle istituzioni pubbliche comprenderebbe una dimensione supplementare: la dimensione comunitaria e quella internazionale, che si esprime attraverso la legittimazione (obblighi di azione) e le limitazioni (obblighi di astensione) derivanti dallo stesso.

¹²² Come noto, l'art. 5 Cost. riconosce il principio di unità della Repubblica e quello di autonomia degli enti regionali e locali.

¹²³ Per maggiori approfondimenti sul tema, sia consentito il rinvio a C. NEGRI, *Il principio, gli strumenti e le sedi della leale collaborazione nell'ordinamento italiano, con particolare riguardo ai rapporti Stato-Regioni, prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Palermo, 2007.

¹²⁴ Si v. al riguardo, rispettivamente, l'art. 1 e gli artt. 29 e ss. della legge n. 234 del 2012. Come noto, l'ordinamento europeo si avvale della collaborazione strutturale e funzionale degli organi nazionali degli Stati membri per l'attuazione e l'esecuzione del diritto europeo negli stessi, i quali sono considerati i 'bracci della Comunità europea', si v. sul punto M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E...*, cit., p. 232. Di unificazione istituzionale e immedesimazione strutturale parla anche A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 827, in relazione, invero, al solo diritto comunitario, ma essa non può che valere anche per il diritto internazionale, laddove siano presenti istituzioni e organi garanti della sua attuazione.

CAPITOLO SECONDO

LA CEDU E L'ART. 117.1 DELLA COSTITUZIONE

1. La collocazione della Cedu nel primo comma dell'art. 117 Cost. fra la sua equiparazione ad un comune trattato internazionale e il riconoscimento della sua natura sostanzialmente 'costituzionale': rapporti tra fonti e tra giurisdizioni

La Corte costituzionale, con una copiosa giurisprudenza inaugurata con le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007¹, ha ricostruito i rapporti fra l'ordinamento italiano e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – d'ora in poi Cedu - sulla base di quanto disposto dal primo comma dell'art. 117 Cost.², in relazione al rispetto dei vincoli de-

¹ Le pagine che seguono sono il frutto di un'interpretazione sistematica delle due coeve sentenze funzionale a metterne in rilievo le analogie più che le differenze, le quali sono imputabili invero alle diverse impostazioni teoriche dei due redattori che non hanno tuttavia conseguenze sui risvolti pratici delle stesse. Con le sentenze gemelle del 2007 la Corte ha, in particolare, compiuto un'attesa e auspicata svolta giurisprudenziale con riguardo al caso specifico, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-*bis*, commi 1, 2, 7-*bis*, del decreto-legge n. 333/1992, convertito dalla legge n. 359/1992, in riferimento all'art. 117.1 Cost. per contrasto con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo, in quanto non prevede in tema di occupazione acquisitiva di suoli per causa di pubblica utilità un'indennità di espropriazione corrispondente al valore di mercato del bene occupato. Sui profili attinenti al sistema di determinazione dell'indennità di espropriazione, si vedano le riflessioni di M. L. PADELLETTI, *Indennità di esproprio e obblighi internazionali dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. internaz.*, n. 1/2008, p. 143 ss.

² La soluzione accolta dalla Corte era stata proposta dalla dottrina, si v. M. CARTABIA, *La Cedu e l'ordinamento italiano: rapporti tra fonti, rapporti tra giurisdizioni*, in BIN, BRUNELLI, PUGIOTTO, VERONESI, (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e Cedu. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Torino, 2007, p. 15, e i riferimenti bibliografici ivi citati.

rivanti dagli obblighi internazionali da parte delle leggi comuni³.

Il giudice delle leggi ha, in particolare, ricomposto lo iato fra vincolatività della Cedu a livello internazionale e sua giustiziabilità a livello interno, consentendo alle norme convenzionali in esame di integrare il citato parametro costituzionale⁴ secondo lo schema classico della norma interposta, che in quanto tale deve essere conforme a Costituzione⁵.

Riguardo alle modalità di integrazione del parametro costituzionale e ai suoi limiti, la giurisprudenza costituzionale oscilla tra una prospettiva di tipo formale-astratta e una prospettiva di tipo assiologico-sostanziale.

La mancanza di linearità della Corte sembra potersi imputare alla volontà della stessa di includere nella disposizione *de qua* tutte le fonti internazionali pattizie, senza distinguere fra le Convenzioni di tutela dei diritti umani e gli accordi internazionali diversi da quelli inerenti alla tutela dei diritti⁶, al fine di evitare

³ Si tratta delle sentenze Corte cost. nn.: 39/2008; 306/2008; 239/2009; 311/2009; 317/2009; 93/2010; 138/2010; 187/2010; 196/2010; 1/2011; 80/2011; 113/2011; 114/2011; 236/2011; 245/2011; 257/2011; 303/2011; 15/2012; 78/2012; 230/2012 e dell'ordinanza Corte cost. n. 150/2012, consultabili in www.giurcost.it, sulle cui novità v. *infra* nel testo.

⁴ Limitatamente alle norme convenzionali sui diritti umani, la loro utilizzazione come norme che integrano il parametro di giudizio non sembra rappresentare una novità nel panorama della giurisprudenza costituzionale, si v. in tal senso le sentenze Corte cost. nn.: 15 del 1996, 388 del 1999 e 393 del 2006. In dottrina si v. A. COLELLA, *Verso un diritto comune delle libertà in Europa. Riflessioni sul tema dell'integrazione della Cedu nell'ordinamento italiano*, in www.forumcostituzionale.it, pp. 11-23; D. TEGA, *La Cedu e l'ordinamento italiano*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007, p. 74 ss.

⁵ Sentenza Corte cost. n. 349 del 2007, punto 6.2. considerato in diritto.

⁶ Si v. la recente sentenza Corte cost. n. 118/2011, in cui il giudice delle leggi ha ammesso l'utilizzo dell'art. 117.1 Cost. per fare valere la violazione di un accordo internazionale diverso dalla Cedu, nel caso di specie si trattava dell'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale su strada delle merci pericolose (ADR), adottato a Ginevra il 30 settembre 1957, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 12 agosto 1962, n. 1839; si v. anche l'ordinanza Corte cost. n. 84/2011 relativa al Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti, adottato dall'Assemblea generale il 15 dicembre 2000, ratificato e reso esecutivo con legge 16 marzo 2006, n. 146.

l'inclusione delle prime nell'art. 11 Cost.⁷.

La collocazione della Cedu tra i vincoli internazionali di cui all'art. 117.1 Cost. ha comportato, in particolare, il riconoscimento, o meglio la *riaffermazione*, della natura sub-costituzionale della stessa⁸, che sembra equivalere da un lato, a negare valore costituzionale ai diritti della persona sanciti nella Convenzione europea⁹ e dall'altro, a instaurare una relazione di tipo *gerarchico* fra questa e la Costituzione¹⁰.

Il rango sub-costituzionale della Cedu ha comportato, inoltre, la soggezione della stessa al rispetto non solo del cd. nucleo duro della Costituzione (principi e diritti fondamentali), come dovrebbe essere compatibilmente con il suo contenuto¹¹, ma altresì dell'intero assetto anche organizzativo della stessa¹², similmente a quanto avviene per le norme pattizie, in genere¹³.

È vero che, in realtà, il contenuto della Cedu sposta e dirige *naturalmente* il confronto con le sole norme interne espressive di diritti e principi fondamentali¹⁴, ma è pur vero che la carica *in-*

⁷ Sulle motivazioni di tale scelta si rinvia a quanto detto nel par. n. 3.

⁸ Sentenza Corte cost. n. 348 del 2007, punto 4.7. considerato in diritto. La Corte, infatti, aveva già affermato la natura sub-costituzionale della Cedu, si v. le sentenze Corte Cost. nn.: 188/1980; 15/1982; 315/1990; 388/1999, consultabili in www.giurcost.it.

⁹ Così si è espressa la Cassazione Civile, sez. unite, nelle sentenze del 12.11.2008 nn.: 26972, 26973, 26974, 26975 in tema di danno esistenziale. La Corte configura, in tal modo, la Cedu alla stregua di un comune trattato internazionale, privilegiando l'aspetto formale dell'atto a discapito di quello sostanziale.

¹⁰ Per tale prospettiva, si v. A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico*, in www.giurcost.it; ID., ***Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali***, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2009.

¹¹ Si v. in tal senso A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità...*, cit., p. 5, il quale, peraltro, anche in tale ambito «nega diritto di cittadinanza alla teoria dei controlimiti», su cui v. p. 4.

¹² Sentenza Corte cost. n. 348 del 2007, punto 4.7. considerato in diritto.

¹³ Come noto, il limite del rispetto della Costituzione nella sua interezza da parte delle norme di diritto internazionale pattizio non rappresenta una novità nel panorama giurisprudenziale costituzionale, fra le tante, si v. la sentenza della Corte Cost. n. 73 del 2001, punto 3.1. considerato in diritto.

¹⁴ A. RUGGERI, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in

novativa insita nell'espresso riconoscimento delle norme Cedu come parametro di giudizio interposto dipende, in tal modo, dalla sensibilità del nostro giudice delle leggi e dalla sua predisposizione a farsi carico più che del mantenimento degli equilibri istituzionali¹⁵ o delle condizioni politiche ed economiche del paese, del rafforzamento e della valorizzazione dei diritti umani che potrebbe loro derivare dalla giurisprudenza EDU, visto il carattere obiettivo della Cedu¹⁶ e l'esistenza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 53 Cedu¹⁷.

Ora, se tale sistemazione gerarchica appare conferente con riferimento ai rapporti fra la Costituzione e le fonti internazionali pattizie, in genere¹⁸, essa non sembra idonea a spiegare le relazioni tra la Cedu e la Costituzione, in quanto non tiene conto della specificità della 'materia' dei diritti umani¹⁹, la quale postu-

www.giurcost.it, p. 3.

¹⁵ Qui il riferimento è ai noti 'contrast' giurisprudenziali fra la Corte costituzionale italiana e la Corte di Strasburgo in tema di insindacabilità dei parlamentari. Per maggiori approfondimenti sul tema dell'insindacabilità, si rinvia a M. E. BUCALO, *Immunità e Corte costituzionale. Una teoria ricostruttiva*, Bagheria, 2007.

¹⁶ Sul carattere obiettivo degli obblighi posti dalla Convenzione, si v.: G. GAJA, Art. 1, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, pp. 25-26; V. ZAGREBELSKY, *Corte, convenzione europea dei diritti dell'uomo e sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali*, in *Foro it.*, 5, B 53, 2006, p. 353.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 53 della Cedu: «Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione può essere interpretata come recante pregiudizio o limitazione ai diritti e alle libertà fondamentali che possono essere riconosciute in base a leggi di qualunque Stato contraente o da altri accordi internazionali di cui tale Stato sia parte». Secondo la Corte costituzionale, la presenza di quest'ultima disposizione nel sistema EDU sembrerebbe relegare il contrasto fra la norma Cedu e la norma interna all'unica ipotesi residuale determinata da un tasso di tutela della norma nazionale 'inferiore' a quello garantito dalla norma convenzionale, considerato che la diversa e opposta ipotesi è ammessa dalla stessa Convenzione europea all'art. 53 (Sentenza Corte cost. n. 311/2009, punto 6. considerato in diritto). Tuttavia, la questione è molto più complessa e articolata di quella che potrebbe apparentemente sembrare, in quanto, come vedremo, non si pone soltanto un problema di 'misura', di 'quantum', delle tutele a livello nazionale, internazionale ed anche sovranazionale.

¹⁸ Si v. in tal senso B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 329.

¹⁹ Sulla specificità della materia dei diritti umani e sulle deroghe alle comuni regole di diritto internazionale, si v. B. CONFORTI, *Specificità della mate-*

la un'equiparazione, quantomeno sostanziale, tra le Carte che li riconoscono, per una maggiore e migliore garanzia degli stessi da parte dei giudici²⁰.

Il rango sub-costituzionale della Cedu nel sistema delle fonti ha, in particolare, dei riflessi e delle conseguenze negative sul versante giurisdizionale del rapporto fra la legge, la Cedu e la Costituzione.

Più precisamente, per la risoluzione delle antinomie (apparenti) fra le norme interne e quelle Cedu la Consulta *impone*²¹ al giudice comune di interpretare la norma interna conformemente a quella convenzionale in esame²² – il cui significato deve desumersi dalla giurisprudenza di Strasburgo – e qualora ciò non sia possibile, oppure quando l'interpretazione conforme al vincolo internazionale è rifiutata dal diritto vivente²³, gli impone di sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117.1 Cost²⁴.

Si tratta, come evidente, di statuizioni di principio che comportano la contemporanea presenza nel nostro sistema di giustizia costituzionale di diversi elementi: di accentramento e di diffusione, legati tuttavia da un unico filo conduttore che è rappresentato dall'esigenza di salvaguardare l'integrità costituzionale.

ria dei diritti umani e diritto internazionale, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1/2007, p. 13 ss.

²⁰ Di tendenziale equiparazione tra i diversi sistemi di tutela dei diritti parla, G. REPETTO, *Diritti fondamentali e sovranità nello stato costituzionale chiuso. Prime osservazioni critiche sulla sentenza n. 349 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, febbraio/2008, p. 313.

²¹ Si tratta di un vero e proprio obbligo in capo al giudice comune, il cui mancato esperimento, similmente a quanto accade nei casi di interpretazione conforme a Costituzione, dovrebbe comportare l'inammissibilità della questione di legittimità. Per una conferma in tal senso, si v. la sentenza Corte cost. n. 239 del 2009.

²² Con il riferimento al criterio dell'interpretazione conforme, la Corte si è, in realtà, uniformata all'orientamento, già in precedenza espresso, dalla Corte Edu, su cui v. P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2004, p. 88, il quale cita la nota sentenza Scordino c. Italia del 2003 e altre precedenti alla stessa, v. spec. la nota n. 14.

²³ Sentenza Corte cost. n. 239 del 2009.

²⁴ Sentenze Corte cost. nn.: 349 del 2007 (punto 6.2. considerato in diritto) e 348 del 2007.

L'elemento di accentramento deriva, in particolare, dalla qualificazione della Cedu come norma interposta con cui il giudice delle leggi ha inteso porre a suo favore una *riserva di giurisdizione* sulla risoluzione delle antinomie *reali* fra la legge e la Cedu, funzionale da un lato, alla verifica della compatibilità di questa (e delle Carte di tutela dei diritti, in genere) con la Costituzione e dall'altro, alla realizzazione dell'*uniformità di tutela* dei diritti.

In relazione al primo profilo, dal punto di vista procedurale oltre che logico-giuridico, infatti, il giudizio di compatibilità della norma Cedu con la Costituzione precede il giudizio di conformità della norma interna, impugnata dinanzi al giudice delle leggi, con la norma convenzionale in esame e, soprattutto, condiziona l'esito della risoluzione del contrasto fra le stesse.

Il giudizio di costituzionalità delle leggi per violazione degli obblighi internazionali *ex art. 117.1 Cost.*, deve, in particolare, ispirarsi secondo la Corte «*al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, c. 1, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione*»²⁵.

Si tratta di un passaggio poco chiaro, che è stato oggetto di diverse interpretazioni da parte della dottrina. Più precisamente, alcuni autori lo hanno inteso come un bilanciamento tutto interno alle norme costituzionali, in quanto il giudice delle leggi non bilancia garanzie Cedu con garanzie costituzionali, essendo poste, come detto, su un piano diverso²⁶; altri vi hanno ricavato, invece, una prospettiva di tipo assiologico-sostanziale, nel senso che l'astratta compatibilità della norma Cedu alla Costituzione sarebbe destinata a soccombere di fronte a contrarie norme interne che all'esito del bilanciamento operato dalla Corte costituzionale risultino ancora più meritevoli di tutela²⁷.

²⁵ Sentenza Corte cost. n. 348/2007, punto 4.7. considerato in diritto.

²⁶ Si v. per tutti, G. REPETTO, *La giusta distanza. La Cedu e l'integrazione del parametro costituzionale*, Relazione tenuta al seminario di studi del 17.11.2011 su «*La Convenzione europea dei diritti dell'uomo tra effettività delle garanzie e integrazione degli ordinamenti*», tenutosi presso l'Università degli studi di Perugia, *paper* del 14.3.12, p. 7.

²⁷ Si v. per tutti, A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità...*, cit., p. 2.

Ma al di là del diverso significato attribuito al citato passaggio, il punto fermo che sembra desumersi dalle sentenze gemelle del 2007 è che la modalità di integrazione del parametro costituzionale *ex art. 117.1 Cost.* da parte delle norme convenzionali in esame segue la logica del conflitto fra livelli normativi.

Un'eventuale incompatibilità della norma Cedu con l'ordinamento costituzionale italiano, comporterebbe, in particolare, secondo le citate sentenze, la sua *espulsione* dallo stesso²⁸, attraverso la legge di esecuzione del trattato di cui trattasi²⁹.

Nella recente giurisprudenza costituzionale, la Corte, rendendosi probabilmente conto della difficoltà di rilevare l'incostituzionalità della norma Cedu attraverso il ricorso ad una sentenza di accoglimento *tout court*, ricostruisce il 'conflitto' fra la norma Cedu e la Costituzione in termini di non idoneità della prima ad integrare il parametro costituzionale *ex art. 117.1 Cost.* rispetto al caso specifico³⁰, che dovrebbe essere rilevata preferibilmente attraverso una sentenza interpretativa di rigetto³¹.

La ricostruzione dei rapporti fra la Cedu e la Costituzione secondo una logica di tipo formale-astratta equivarrebbe, pertanto, a considerare le garanzie costituzionali come espressive di un livello di tutela dei diritti cogente e identificato con il massimo di tutela – e ciò, peraltro, a priori e in astratto – e, in quanto tale,

²⁸ Sentenza Corte cost. n. 348/2007, punto 4.7. considerato in diritto. Il conflitto fra la norma Cedu e la Costituzione è ritenuto dal giudice delle leggi un'ipotesi 'eccezionale', ovvero sia improbabile ma non impossibile, si v. le recenti sentenze Corte cost. nn.: 311/2009; 93/2010; 80/2011; 236/2011 (rispettivamente, punto 6., punto 4., punto 2. e punto 9. considerato in diritto).

²⁹ Sentenza Corte cost. n. 306/2008.

³⁰ Si tratta delle sentenze Corte Cost. nn.: 80/2011; 113/2011; 236/2011; 303/2011 (rispettivamente, punto 2., punto 8., punto 9, punto 4.2. considerato in diritto) che sembrano accogliere la tesi di A. RUGGERI, *Interpretazione conforme e tutela dei diritti fondamentali, tra internazionalizzazione (ed "europeizzazione") della Costituzione e costituzionalizzazione del diritto internazionale e del diritto eurounitario*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2010, p. 11.

³¹ Si v. sul punto, P. CARETTI, *Le norme della Convenzione europea dei diritti umani come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi: problemi aperti e prospettive*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2008, p. 317.

intangibile e imm modificabile da parte delle norme convenzionali in esame³².

In altri termini, il giudice delle leggi consente la penetrazione delle garanzie Cedu nell'ordinamento costituzionale italiano soltanto se il livello di tutela dei diritti da esse previste risulti «*almeno equivalente*» a quello garantito dalla Costituzione³³.

La ricostruzione dei rapporti fra le garanzie costituzionali e quelle convenzionali secondo la logica del conflitto fra livelli normativi sembra, tuttavia, relegare le potenzialità insite nella tecnica dell'interposizione ad un ruolo difensivo dell'integrità costituzionale.

L'interposizione dovrebbe, invece, essere strumentale all'apertura della Corte costituzionale al dialogo, seppur indiretto, con la Corte di Strasburgo, la cui vincolatività delle pronunce limitatamente all'interpretazione delle disposizioni della Cedu dovrebbe evitare l'appiattimento delle stesse³⁴ e la cui compatibilità con la Costituzione dovrebbe da un lato, consentire l'integrazione delle tutele costituzionali e convenzionali e dall'altro, fare emergere le differenze di contenuto e di limiti fra i due cataloghi di diritti e principi³⁵, ma solo qualora esse siano rafforzative e/o la loro attuazione e applicazione funzionale all'effettività, all'esercizio e al godimento degli stessi.

Nei rapporti con i giudici comuni, sotto il secondo dei profili considerati, la riserva di giurisdizione a favore della Consulta rappresenta lo strumento per garantire, non tanto e non solo, la certezza del diritto³⁶ – oramai, invero, recessiva (di fronte alle) e

³² A. RUGGERI, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU*, cit., p. 4; G. REPETTO, *La giusta distanza. La Cedu e l'integrazione del parametro costituzionale*, cit., p. 8.

³³ Sentenza Corte cost. n. 349 del 2007, punto 6.2. considerato in diritto.

³⁴ Sull'atteggiamento autarchico della Corte costituzionale in relazione all'interpretazione delle norme Cedu, si v. A. COLELLA, *Verso un diritto comune delle libertà in Europa...*, cit., pp. 11-23.

³⁵ Sulle differenze di contenuto fra le suddette Carte e sulla diversità nelle modalità di controllo delle rispettive Corti, si v. V. ZAGREBELSKY, *Corte, convenzione europea dei diritti dell'uomo e sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali*, cit., pp. 355-356.

³⁶ Sul punto si v. P. FUSARO, *Il linguaggio non verbale della Corte costituzionale: la 'politica giudiziaria' nei confronti della Convenzione europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2011, p. 527.

compromessa dalle forti spinte verso l'integrazione inter-ordinamentale e la globalizzazione giuridica³⁷ – ma anche, e soprattutto, la *certezza dei diritti*, in particolare, *l'uniformità di tutela* degli stessi³⁸, che non può che derivare, come detto, dalla giurisprudenza costituzionale in continuo dialogo e, si presume, evoluzione con quella di Strasburgo, vista da un lato, l'inesistenza, negli ordinamenti di *civil law* come il nostro, della 'regola del precedente' operante, come noto, in quelli di *common law*³⁹ e dall'altro, la mancanza di un canale di comunicazione diretta fra la Corte Edu e i giudici comuni, similmente a quanto previsto nell'ordinamento comunitario con il rinvio pregiudiziale.

Il controllo accentrato di costituzionalità delle leggi per violazione degli obblighi internazionali *ex art. 117.1 Cost.* assume, tuttavia, *carattere eccezionale* per la presenza dell'obbligo in capo al giudice comune di interpretare la norma interna conformemente alla norma Cedu, attraverso il quale si realizza la sua diretta applicazione nell'ordinamento italiano⁴⁰.

Tale obbligo di interpretazione conforme, coerentemente con la finalità perseguita dalla Corte attraverso la riserva di giurisdizione in suo favore, dovrebbe, in particolare, essere preceduto dalla valutazione di conformità della norma Cedu al dettato costituzionale e ciò al fine di evitare un'applicazione diretta della norma convenzionale in esame che potrebbe essere potenzialmente incostituzionale. Il giudice comune, pertanto, dovrebbe

³⁷ Per maggiori approfondimenti sul tema, si rinvia a M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione: diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000.

³⁸ Tale esigenza di uniformità è ancora più pregnante nell'ipotesi di inerzia del legislatore nell'esecuzione delle sentenze definitive della Corte di Strasburgo di condanna per violazioni della Cedu che necessitano di riforme strutturali e di sistema.

³⁹ Sul punto si v. M. PATRONO, Relazione tenuta nel corso di un incontro di studio su "Il rango interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale", in E. SCISO (a cura di), *Quaderni del dipartimento di scienze giuridiche*, cit., p. 63.

⁴⁰ Si v. in tal senso, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 326; ID., *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, cit., p. 572. Contra E. CANNIZZARO, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. internaz.*, n. 1/2008, p. 139, il quale propende per un ruolo più attivo della Corte costituzionale.

sollevare la questione di legittimità costituzionale in entrambe le ipotesi di mancata conformità⁴¹.

Sul punto, tuttavia, gli orientamenti dei giudici comuni, sia di merito (ordinari e amministrativi) che di legittimità, non sono univoci.

La maggioranza di essi si è conformata alle indicazioni provenienti dalle sentenze gemelle del 2007 nel senso sopra precisato, altri, invece, si sono discostati dalle stesse, disapplicando la norma Cedu per la sua incompatibilità con la Costituzione oppure desumendo, implicitamente, la sua incostituzionalità dalla conformità costituzionale della norma interna con essa, in ipotesi, in conflitto⁴².

Quest'ultimo orientamento giurisprudenziale, seppur minoritario, segna un'inversione di tendenza rispetto al più recente passato: se l'intento della Corte con le decisioni del 2007, com'è stato autorevolmente sottolineato dalla prevalente dottrina, era infatti quello di arginare una prassi giurisprudenziale orientata verso la disapplicazione della norma interna in contrasto con quella Cedu, con esso il risultato raggiunto è esattamente l'opposto, con grave danno per la tutela dei diritti, in quanto da un lato viene compromesso il ruolo unificante che la Corte costi-

⁴¹ Si v. in tal senso, P. CARETTI, *Le norme della Convenzione europea dei diritti umani come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi: problemi aperti e prospettive*, cit., p. 315.

⁴² Su tali orientamenti giurisprudenziali si v. I. CARLOTTO, *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale: un'analisi sul seguito giurisprudenziale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 11 ss. Per completezza, occorre aggiungere che nel panorama giurisprudenziale italiano si sono verificati anche alcuni, al momento sporadici, casi di applicazione diretta della Cedu (si v. la sentenza Cassazione Penale, sez. V, n. 16507 del 28.4.2010), talvolta avvalorati dalla recente entrata in vigore del trattato di Lisbona che colloca la stessa tra i principi generali del diritto europeo ex art. 6.3 del TUE, si tratta delle sentenze C.d.S., sez. IV, n. 1220 del 2010 e Tar Lazio, Sez. II-bis, n. 11984 del 2010, con nota di M. C. VILLANI, *La rinnovata battaglia dei giudici comuni a favore della diretta applicabilità della Cedu. Tra presunta "comunitarizzazione" dei vincoli convenzionali e crisi del tradizionale modello di controllo accentrato della costituzionalità*, in www.federalismi.it, n. 20/2010. Tale orientamento giurisprudenziale denota, in particolare, un'insoddisfazione da parte dei giudici sull'attuale ricostruzione dei rapporti fra le norme Cedu e le norme interne, così come delineata dalle sentenze gemelle del 2007.

tuzionale si è voluta ritagliare nello spazio giuridico europeo di tutela dei diritti fondamentali⁴³, e dall'altro viene disattesa la giurisprudenza di Strasburgo, dalla quale potrebbe derivare, come detto, un rafforzamento della loro protezione.

Le ragioni di una simile tendenza riduttiva, se non peggiorativa, della rilevanza della Cedu nell'ordinamento italiano e di tali fughe dal controllo accentrato di costituzionalità delle leggi da parte dei giudici comuni sono ascrivibili, a parere di chi scrive, alla relazione gerarchica tra le interpretazioni conformi a Costituzione e alla Cedu, che discende dalla collocazione di quest'ultima nel sistema delle fonti⁴⁴ al livello sub-costituzionale.

La recente giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti fra norme interne e norme Cedu, pur confermando quanto stabilito in precedenza, sembra contenere dei segnali positivi in relazione alla modalità di integrazione del parametro *ex art.* 117.1 Cost. da parte delle norme convenzionali in esame e ai suoi limiti.

Nella sentenza n. 317 del 2009, confermata dalla giurisprudenza successiva⁴⁵, la Corte, in particolare, afferma che la norma Cedu, in quanto tale, indipendentemente dalla sua funzione di norma interposta, mantiene il rango normativo primario ma nel momento in cui va ad integrare il citato parametro costituzionale «*da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento*»⁴⁶.

Si tratta di un'affermazione poco chiara, sotto il profilo del rango normativo della norma Cedu nel sistema delle fonti quan-

⁴³ Nello spazio giuridico europeo di tutela dei diritti, un ruolo fondamentale è svolto anche dalla Corte di giustizia europea, in quanto l'Unione europea è dotata, come noto, di una Carta dei diritti fondamentali che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha la stessa efficacia giuridica vincolante del trattato. Per maggiori approfondimenti sul punto, si rinvia al capitolo terzo, par. n. 3.

⁴⁴ Sul fondamento dell'interpretazione conforme nella teoria delle fonti, si v. A. RUGGERI, *Interpretazione conforme e tutela dei diritti fondamentali, tra internazionalizzazione (ed "europeizzazione") della Costituzione e costituzionalizzazione del diritto internazionale e del diritto eurounitario*, cit., p. 7, il quale, invero, critica tale fondamento in ragione delle differenze strutturali e funzionali fra le due.

⁴⁵ Sentenze Corte cost. nn.: 236/2011 e 303/2011, rispettivamente punti 9. e 4.2. considerato in diritto.

⁴⁶ Punto 7. considerato in diritto.

do svolge la funzione di norma interposta, che sconta le stesse incertezze che la dottrina ha sollevato sulla possibilità di inquadrare tale categoria di norme in un rango normativo unitario⁴⁷, con la quale la Corte sembra comunque ribadire la soggezione della Cedu al rispetto della Costituzione nella sua interezza⁴⁸.

La modalità di integrazione del parametro *ex art. 117.1 Cost.* da parte delle norme convenzionali in esame secondo la logica del conflitto fra livelli normativi sembra, tuttavia, assumere carattere *residuale*⁴⁹ rispetto alla volontà del giudice delle leggi di disancorare la penetrazione delle garanzie Cedu nell'ordinamento interno dal rango formale dell'atto che le racchiude⁵⁰, privilegiando una prospettiva di tipo sostanziale.

Più precisamente, nella medesima pronuncia tutto il ragionamento della Corte ruota attorno al concetto della massima espansione delle garanzie e delle tutele dei diritti fondamentali, che si ottiene attraverso il confronto (paritario) fra la tutela convenzionale e quella costituzionale, che può condurre allo sviluppo delle potenzialità insite nelle norme costituzionali che hanno ad oggetto i medesimi diritti⁵¹.

Con tale affermazione, il giudice delle leggi sembra, in particolare, abbandonare il modello di bilanciamento asimmetrico che caratterizzava, come visto, le sentenze precedenti, per ab-

⁴⁷ Sulla mancanza di una definizione e di una categoria unitaria di norme interposte e sulla diversa ampiezza delle stesse a seconda delle opinioni della dottrina, si v. M. SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, p. 97, nota n. 9, secondo il quale l'unica caratteristica comune delle fonti interposte è la loro parametricità, che prescinde dal rango normativo delle stesse, si v. spec. p. 143.

⁴⁸ A. RUGGERI, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU*, cit., p. 2.

⁴⁹ A. RUGGERI, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU*, cit., p. 5.

⁵⁰ G. REPETTO, *La giusta distanza. La Cedu e l'integrazione del parametro costituzionale*, cit., p. 5.

⁵¹ Sentenza Corte Cost. n. 317/2009, punto 7. considerato in diritto. Una conferma sembra potersi rinvenire anche nella successiva sentenza Corte Cost. n. 113/2011, si v. sul punto A. RUGGERI, *La cedevolezza della cosa giudicata all'impatto con la Convenzione europea dei diritti umani, dopo la svolta di Corte cost. n. 113 del 2011, ovvero sia quando la certezza del diritto è obbligata a cedere il passo alla certezza dei diritti*, in www.associazionedei-costituzionalisti.it, n. 2/2011, p. 15.

bracciare un modello di bilanciamento diverso sia nei termini che nella struttura, fondato sul concorso 'libero'⁵² e paritario fra i due livelli di garanzie: costituzionale e convenzionale, al fine della massima espansione delle stesse⁵³.

In tal modo, la Corte sembra riconoscere la natura sostanzialmente 'costituzionale' della Cedu⁵⁴ al fine di farla concorrere con le garanzie costituzionali.

A tale riconoscimento, si accompagna, direi inevitabilmente, anche il confronto fra i due modelli di garanzia dei diritti: convenzionale e costituzionale, che innesta sul tronco dell'integrazione normativa una ricca componente casistica⁵⁵.

In altri termini, la recente giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti fra norme interne e norme Cedu è caratterizzata dalla consapevolezza che la tutela dei diritti non può essere ancorata a logiche di tipo gerarchico fra livelli normativi, e quindi predeterminata a priori e in astratto, in quanto l'enucleazione della regola di giudizio per la risoluzione della specifica controversia dipende non solo da un rapporto tra norme ma, anche e soprattutto, dalle esigenze del caso, il quale richiede il più delle volte bilanciamenti tra beni e interessi di pari rilevanza⁵⁶.

A tale integrazione e armonizzazione delle tutele, costituzionali e convenzionali, e dei relativi modelli di garanzia dei diritti, sembra affiancarsi anche la possibilità di qualche margine di 'differenziazione' o meglio di apprezzamento della giurisprudenza di Strasburgo⁵⁷.

La Consulta sembra volersi, in particolare, ritagliare uno spa-

⁵² Il concorso fra i suddetti livelli di garanzie è, come vedremo, sottoposto al rispetto di alcuni criteri, o meglio linee guida, che la Consulta ha sviluppato nella recente giurisprudenza. Per maggiori approfondimenti sul punto, si rinvia al par. n. 4.

⁵³ G. REPETTO, *La giusta distanza. La Cedu e l'integrazione del parametro costituzionale*, cit., p. 9.

⁵⁴ Sulla natura costituzionale della Cedu, si v. in dottrina per tutti, V. ZAGREBELSKY, *Corte, convenzione europea dei diritti dell'uomo...*, cit., p. 358.

⁵⁵ Si v. sul punto, G. REPETTO, *La giusta distanza. La Cedu e l'integrazione del parametro costituzionale*, cit., p. 9.

⁵⁶ G. REPETTO, *La giusta distanza. La Cedu e l'integrazione del parametro costituzionale*, cit., p. 2, il quale nella ricostruzione dei rapporti fra le norme interne e le norme Cedu preferisce rifarsi alla dottrina «sull'uso delle fonti».

⁵⁷ Per maggiori approfondimenti si rinvia al capitolo terzo, par. n. 2.

zio a livello europeo per potere dare un contenuto e prevedere dei limiti opponibili al principio o diritto in questione che potrebbero essere non coincidenti in sede nazionale e internazionale⁵⁸ e, nella stragrande maggioranza dei casi caratterizzati da una pluralità di interessi coinvolti, per potere addivenire a soluzioni bilanciate, eventualmente, diverse da quelle operate dalla Corte di Strasburgo.

In conclusione, la recente giurisprudenza costituzionale relativa ai rapporti fra l'ordinamento italiano e la Cedu, pur muovendosi sul doppio filo della continuità e dell'innovazione⁵⁹, sembra sposare una visione giuridica ravvicinata e integrata riguardo al complesso dei diritti fondamentali, siano essi costituzionali e/o convenzionali, che rende *plurale* e *dinamico*, in ragione delle pretese del caso, il nostro sistema di tutela dei diritti⁶⁰ e lascia sperare che la Corte possa, in un futuro non lontano, operare dei distinguo all'interno della categoria delle fonti internazionali pattizie e riconoscere alla Cedu la rilevanza che le spetta, al fine di delineare un patrimonio costituzionale comune europeo, basato su valori e principi comuni e condivisi nei loro contenuti e nei loro limiti.

Tale limite di garanzie inderogabili, infine, non sembra escludere ulteriori e più incisive garanzie da parte delle Costituzioni nazionali, ammesse dalla stessa Cedu⁶¹ e non solo⁶², al fine di mantenere viva la tensione dialettica fra l'uno e il diverso che è parte essenziale della pluralità dell'identità culturale europea⁶³.

⁵⁸ Si v. in tal senso, la recente sentenza Corte cost. n. 230 del 2012, in cui il giudice delle leggi afferma che il principio convenzionale di legalità penale risulta meno comprensivo di quello accolto nella nostra Costituzione, in quanto non contempla il principio della riserva di legge di cui all'art. 25.2 Cost., di centrale importanza per la tutela della libertà personale (punto 7. considerato in diritto).

⁵⁹ A. RUGGERI, *La Corte costituzionale "equilibrata" fra continuità e innovazione sul filo dei rapporti con la Corte Edu*, in www.giurcost.it, 9.11.11.

⁶⁰ In senso analogo, si v. G. REPETTO, *La giusta distanza. La Cedu e l'integrazione del parametro costituzionale*, cit., p. 9 ss.

⁶¹ Il riferimento è all'art. 53 Cedu.

⁶² Il riferimento è all'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁶³ Su tale ultimo punto si v. P. RIDOLA, *Relazione tenuta nel corso di un incontro di studio su "Il rango interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale"*, in

2. *Il carattere residuale del controllo di costituzionalità delle leggi per violazione dei trattati internazionali ai sensi dell'art. 117.1 Cost.*

Il controllo accentrato di costituzionalità delle leggi sembra assumere per il diritto internazionale pattizio un carattere *residuale*, in quanto continuano ad operare, anche dopo le sentenze del 2007, i criteri di risoluzione delle antinomie in parte diversi da quelli valevoli per la Cedu e, in genere, per i trattati internazionali sui diritti umani.

Si tratta di criteri sulla cui legittima applicazione la Corte, ancora ad oggi, non si è espressa, ma che, in maniera condivisibile, incontrano il favore della dottrina internazionale, e non solo, orientata ad attenuare, ove possibile, il rigore delle citate sentenze, nel caso in cui vengono in rilievo obblighi internazionali diversi da quelli inerenti alla tutela dei diritti⁶⁴.

Gli strumenti di cui il giudice comune può avvalersi per far valere la prevalenza del trattato sulle leggi comuni sul piano interpretativo sono, in particolare, diversi e alternativi fra loro.

Lo strumento più utilizzato in quasi tutti i Paesi, a prescindere dal rango dei trattati, è la presunzione di conformità delle norme interne al diritto internazionale⁶⁵, che nel nostro ordinamento assume, come detto, la più pregnante forma di un *obbligo* di interpretazione conforme.

Una maggiore prevalenza del trattato, sempre sul piano interpretativo, potrebbe derivare dall'applicazione da parte del giudice comune del *criterio di specialità sui generis*, in base al quale la *legge comune posteriore* prevale sul trattato *soltanto* nel caso in cui contenga una volontà *chiara*, espressa o implicita, di contravvenire allo stesso e come tale sindacabile dalla Corte; in

E. SCISO (a cura di), *Quaderni del dipartimento di scienze giuridiche*, cit., p. 35.

⁶⁴ Si v. sul punto B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 326 ss; E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, cit., p. 8 ss., e i riferimenti bibliografici ivi citati.

⁶⁵ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 327.

tali casi il giudice comune sarebbe tenuto, pertanto, a sollevare la questione di costituzionalità ai sensi dell'art. 117.1 Cost.⁶⁶.

Nella giurisprudenza italiana, tuttavia, si registra una maggiore applicazione e, quindi, una preferenza per il criterio comune della specialità *ratione personae* o *ratione materiae*, fondato sulla specialità dei destinatari e/o degli oggetti disciplinati dalle norme pattizie che di volta in volta vengono in considerazione nel caso di specie, al fine di risolvere i contrasti *apparenti* con la normativa interna successiva⁶⁷.

Il criterio di specialità, tuttavia, non è applicabile ai trattati internazionali sui diritti umani e riguarda le sole leggi posteriori a quella che ha recepito l'accordo internazionale nell'ordinamento interno⁶⁸.

Nell'ipotesi di contrasto fra la norma pattizia e quella interna ad essa anteriore dovrebbe, invece, trovare applicazione il criterio cronologico con la conseguente rilevazione dell'avvenuta abrogazione della norma interna da parte del giudice, nonostante il contrario orientamento della giurisprudenza costituzionale sul punto⁶⁹.

L'applicazione di tali criteri ermeneutici da parte del giudice

⁶⁶ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 328-329; E. CANNIZZARO, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, cit., p. 140. Contra, E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, cit., p. 14, la quale ritiene che l'applicazione di tale criterio ermeneutico comporti la non applicazione-disapplicazione della norma interna, contravvenendo a quanto statuito dalla Corte costituzionale nelle sentenze gemelle del 2007.

⁶⁷ Si v. la giurisprudenza citata da E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, cit., p. 12, che condivide tale orientamento giurisprudenziale, spec. p. 14.

⁶⁸ B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato...*, cit., p. 572, il quale, in particolare, ritiene che tale criterio sia applicabile per le convenzioni di natura economica, di buon vicinato, di stabilimento, di diritto marittimo, ecc.

⁶⁹ Sentenza Corte cost. n. 39 del 2008 (punto 5. considerato in diritto). In dottrina si v. V. SCARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti fra fonti e corti nazionali e internazionali*, in www.associazionedeiconstituzionalisti.it, pp. 4-5, il quale, invero, critica tale ricostruzione, ma la ritiene l'unica compatibile con la lettura che la Corte dà dell'art. 117.1 Cost. come norma di produzione. Contra, B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato...*, cit., p. 572.

comune, tuttavia, presuppone ed è subordinata alla conformità delle norme internazionali pattizie alla Costituzione.

Al riguardo, per i trattati ratificati con d.P.R. *ex* art. 87.8 Cost. senza una previa legge di autorizzazione delle Camere e per quelli ratificati *ex* art. 80 Cost. una forma di controllo preventivo di conformità alla Costituzione è affidata, come noto, al Presidente della Repubblica in sede di ratifica, con conseguente rifiuto della stessa nel caso di illegittimità del trattato⁷⁰.

Riguardo, invece, agli accordi in forma semplificata, aventi natura meramente tecnica o amministrativa⁷¹, essi non sembrano potersi includere tra i trattati di cui all'art. 87.8 Cost. che necessitano di ratifica presidenziale⁷². Pertanto, per tale tipologia di accordi internazionali il controllo di costituzionalità non può che rimanere affidato in via successiva ai giudici comuni⁷³.

Al di là del carattere del controllo, infine, l'eventuale illegittimità costituzionale della norma pattizia comporterebbe l'annullamento della stessa con effetti *erga omnes* attraverso la legge di esecuzione del trattato di cui trattasi, conformemente all'orientamento giurisprudenziale fin ad ora seguito⁷⁴.

3. La collocazione della Cedu nel sistema degli articoli 117.1 e 11 della Costituzione e i suoi effetti nell'ordinamento giuridico interno

Alla luce della recente giurisprudenza costituzionale che,

⁷⁰ G. M. SALERNO, B. MALAISI, *Art. 87*, cit., p. 1701, secondo i quali il controllo del Capo dello Stato, in sede di promulgazione della legge di autorizzazione delle Camere, oltre a riguardare la legittimità del trattato si estende anche al merito dello stesso.

⁷¹ Sulla natura prevalentemente amministrativa degli accordi in forma semplificata e sullo loro sindacabilità da parte della Corte costituzionale esclusivamente nell'ambito di un conflitto di attribuzioni, si v. E. CATELANI, *Trattati europei e loro ratifica: il problema della ratifica di un futuro Trattato costituzionale*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, cit., p. 56, nota n. 6.

⁷² G. M. SALERNO, B. MALAISI, *Art. 87*, cit., pp. 1700-1701, i quali, invece, criticano la mancanza di tale procedura.

⁷³ E. CATELANI, *I Trattati internazionali*, cit., p. 345, nota n. 25.

⁷⁴ Su tale orientamento si v. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 330.

come visto, ha riconosciuto la natura materialmente ‘costituzionale’ della Cedu, con ciò che segue in termini di bilanciamento e interpretazione, si cercherà di trovare una collocazione sistematica nell’ambito dei principi fondamentali della Costituzione, allo scopo di garantire il suo ingresso e il suo rispetto nell’ordinamento italiano.

La collocazione della Cedu nell’ambito dei principi fondamentali ci consentirebbe, inoltre, di delimitare la categoria degli obblighi internazionali rilevanti ai sensi dell’art. 117.1 Cost., riservandola solo a quelli che non hanno ad oggetto la tutela dei diritti, al fine di legittimare l’applicazione dei criteri di risoluzione delle antinomie, in precedenza esaminati, che risultano, come detto, non applicabili ai ‘trattati’ internazionali sui diritti umani.

In relazione alla Cedu, il primo comma dell’art. 117 Cost. sembrerebbe avere, in particolare, una funzione specificativa e integrativa dell’art. 11 Cost.⁷⁵, nel quale la Convenzione in esame sembra trovare piena copertura, conformemente al suo contenuto e al suo involucro⁷⁶, nonostante il contrario orientamento della giurisprudenza costituzionale sul punto⁷⁷.

In relazione a tale ultimo profilo, l’esclusione della Cedu dall’art. 11 Cost. da parte della Corte, sembra, invero, basarsi, più che su ragioni di ordine concettuale, sull’esigenza di evitare gli effetti distorsivi che potrebbero derivare dal parallelismo con il diritto comunitario e dalla tentazione dei giudici comuni di

⁷⁵ Ci si intende avvalere qui della tesi sostenuta da G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1987, p. 129, in relazione invero al diritto comunitario, ma estendibile anche alla Cedu, in base alla quale l’art. 11 Cost. è valso al posto della legge costituzionale.

⁷⁶ Da un punto di vista sostanziale, la Cedu è una Carta internazionale che ha ad oggetto i diritti fondamentali dell’uomo, sotto il profilo formale, essa si presenta, invece, come un accordo internazionale ratificato e reso esecutivo in Italia con legge ordinaria. La dissociazione fra i due profili considerati, che si sarebbe potuta evitare con la ratifica di tale ‘atto internazionale’ con legge costituzionale, conformemente alla sua natura, è stata, se non l’unica, la principale causa di svilimento dello stesso nei rapporti con le fonti di diritto interno, si v. sul punto A. COLELLA, *Verso un diritto comune delle libertà in Europa ...*, cit., p. 92. Sulla necessità di recepire le Carte internazionali sui diritti con legge costituzionale, al fine di farle concorrere con i diritti costituzionali, si v. A. RUGGERI, *La Cedu alla ricerca di una nuova identità ...*, cit., p. 5.

⁷⁷ Riguardo all’esclusione delle norme Cedu dall’art. 11 Cost. si vedano le sentenze Corte Cost. nn.: 188/1980; 399/1998; 349/2007; 80/2011.

allargare gli elementi di diffusione già presenti nel nostro sistema di giustizia costituzionale, attraverso il ricorso allo strumento della disapplicazione per la risoluzione del contrasto fra la norma Cedu e la norma interna con essa in contrasto. Il giudice delle leggi, sembra, in particolare, privilegiare, al momento, la sua funzione *'educativa'* nei confronti dei giudici comuni, al fine di accrescere e diffondere una loro maggiore familiarità con la giurisprudenza Edu e di determinare un loro consapevole coinvolgimento nel processo di integrazione fra i due ordinamenti.

Le stesse ragioni sembrano giustificare anche il mancato riferimento da parte del giudice delle leggi all'art. 2 Cost. per consentire l'ingresso delle norme Cedu nell'ordinamento interno⁷⁸; la natura aperta di tale clausola di riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, confermata dalla giurisprudenza costituzionale⁷⁹, potrebbe (*rectius*: dovrebbe), infatti, consentire l'ingresso in essa della Convenzione in esame e delle Carte dei diritti, in genere⁸⁰.

Nella recente giurisprudenza costituzionale, peraltro, la Corte sembra abbandonare il precedente orientamento restrittivo basato sull'esclusione *tout court* della Cedu dall'ambito dei principi fondamentali⁸¹. Più precisamente, nella sentenza n. 311 del

⁷⁸ Il silenzio della Consulta sembra ascrivibile alla volontà della stessa di arginare la tendenza dei giudici alla disapplicazione delle norme interne in contrasto con le norme Cedu, si v. in tal senso le riflessioni sulle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 di C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della Cedu...*, cit., p. 2.

⁷⁹ Sulla natura chiusa o aperta della clausola di riconoscimento dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost. e sulla preferenza di quest'ultima tesi nella giurisprudenza costituzionale e in quella della Corte di Cassazione, si v. G. DI COSIMO, *Art. 2*, in S. BARTOLE, R. BIN, (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 13.

⁸⁰ Su tale punto si vedano, di recente, fra gli altri, P. RIDOLA, *Relazione tenuta nel corso di un incontro di studio su "Il rango interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale"*, cit., p. 42; A. COLELLA, *Verso un diritto comune delle libertà in Europa...*, cit., pp. 62-67; 109-119, i quali richiamano, invero, la tesi ascrivibile ad A. BARBERA.

⁸¹ La Corte costituzionale di recente ha ribadito l'esclusione della Cedu dagli artt.: 7, 10.1 e 11 Cost. (sent. n. 349/2007 punto 6.1. considerato in diritto). Sull'esclusione della Cedu e delle norme pattizie, in genere dall'art. 10.1 Cost. si vedano anche le sentenze Corte Cost. nn.: 32/1960; 68/1961;

2009, confermata dalla giurisprudenza successiva⁸² – che rappresenta, invero, lo sviluppo di un fugace passaggio contenuto nella precedente sentenza n. 349 del 2007⁸³ – il giudice delle leggi ammette la possibilità per i giudici comuni di invocare come parametro, nel giudizio di legittimità delle leggi per violazione della Cedu, oltre l'art. 117.1 Cost., anche il primo comma dell'art. 10 Cost., nel caso in cui tale norma convenzionale riproduca, come sembra d'altronde riprodurre⁸⁴, una norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta⁸⁵.

Il primo comma dell'art. 10 Cost., tuttavia, consente alle norme Cedu di godere parzialmente della garanzia offerta dallo stesso⁸⁶, considerate le sue limitate possibilità di accesso e le sue

104/1969; 188/1980; 153/1987; 323/1989; 15/1996; 288/1997; 32/1999; 224/2005; 464/2005; 129/2008. Con tali sentenze la Corte ha, peraltro, sconfessato la tesi in base alla quale i trattati internazionali introdotti nel nostro ordinamento con legge ordinaria assumerebbero un rango costituzionale in forza dell'art. 26 della Convenzione di Vienna che sancisce il noto principio di diritto internazionale generale *pacta sunt servanda*. Si tratta della nota tesi di R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, p. 64 ss., sconfessata anche dalla prevalente dottrina, si v. al riguardo, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 125; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2006, p. 290; F. SORRENTINO, *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario. Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 3.

⁸² Sentenza Corte cost. n. 361/2011.

⁸³ In tale decisione la Corte afferma, in particolare, che l'art. 10, primo comma Cost.: «non comprende le norme contenute in accordi internazionali che non riproducono principi o norme consuetudinarie del diritto internazionale»; sul punto, si v. in dottrina G. REPETTO, *Diritti fondamentali e sovranità nello stato costituzionale chiuso...*, cit., p. 310.

⁸⁴ Si v. sul punto, F. DONATI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 3/2007, p. 692, il quale ritiene che alcune norme della Convenzione sono riprodotte di principi del diritto internazionale generale: il diritto alla vita (art. 2), il divieto di tortura (art. 3), la proibizione della schiavitù (art. 4), la presunzione di innocenza (art. 6); in senso analogo, si v. anche A. RUGGERI, *Ancora in tema di rapporti fra Cedu e Costituzione: profili teorici e questioni pratiche*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 3.

⁸⁵ Punto 6.1. considerato in diritto.

⁸⁶ Per completezza, occorre precisare che sotto il profilo dell'adattamento del diritto interno al diritto internazionale nessuna novità dovrebbe derivare per la Cedu che è stata introdotta nel nostro ordinamento con legge ordinaria di autorizzazione alla ratifica ex art. 80 Cost. contenente anche l'ordine di ese-

difficoltà di ricognizione: *si deve trattare di una consuetudine internazionale: quale norma di diritto internazionale riproduce una consuetudine internazionale?*⁸⁷.

La Cedu sembra, invece, trovare la sua piena legittimazione nell'art. 11 della Costituzione⁸⁸ per l'esistenza al suo interno di un apparato di garanzie giurisdizionali⁸⁹, che non può che assumere il carattere di una *limitazione di sovranità* necessaria alla realizzazione dei fini sanciti da tale disposizione costituzionale: «*la pace e la giustizia fra le nazioni*».

Anche l'ulteriore condizione prevista dall'art. 11 Cost. e relativa alla necessità di un ordinamento nei confronti del quale operare la limitazione di sovranità sembra, peraltro, essere soddisfatta dalla Cedu, come afferma la stessa Corte in un passaggio della sentenza n. 349 del 2007, confermato dalla giurisprudenza successiva⁹⁰, quando la definisce come una «*realtà giuridica, funzionale e istituzionale*»⁹¹.

Ciò nonostante, il giudice delle leggi nelle sentenze gemelle del 2007 riferisce le limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 Cost.

cuzione, considerato che gli effetti modificativi dell'ordinamento prodotti una volta per tutte dall'art. 10.1 Cost. attraverso l'adattamento automatico sono gli stessi di quelli prodotti di volta in volta con l'ordine di esecuzione del trattato di cui trattasi, sul punto si v. M. GIULIANO, T. SCOVAZZI, T. TREVES, *Diritto internazionale*, cit., p. 639.

⁸⁷ Per maggiori approfondimenti si rinvia a F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 131 ss.

⁸⁸ Si v. fra gli altri: A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità...*, cit., p. 4; A. GUAZZAROTTI, A. COSSIRI, *L'efficacia in Italia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo la prassi più recente*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, paper, nota n. 48; V. ZAGREBELSKY, *Corte, convenzione europea dei diritti dell'uomo...*, cit., p. 363; P. RIDOLA, *Relazione tenuta nel corso di un incontro di studio su "Il rango interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale"*, cit., pp. 42-43.

⁸⁹ Sul piano normativo, il riferimento è al Protocollo n. 11 della Cedu che ha introdotto la possibilità del ricorso individuale alla Corte Edu e al Protocollo n. 14 per il quale si rinvia a quanto detto nel capitolo terzo, par. n. 1, nel quale sono stati anche trattati i recenti sviluppi del sistema Cedu sul piano giurisprudenziale.

⁹⁰ Sentenza Corte cost. n. 80/2011, punto 5.1. considerato in diritto.

⁹¹ Punto 6.1. considerato in diritto. In dottrina, si v. A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità...*, cit., p. 3, il quale richiama la nota teoria elaborata da SANTI ROMANO, la cd. teoria istituzionale del diritto.

esclusivamente alla normativa comunitaria dotata di *effetti diretti*, al fine di negare la collocazione delle norme Cedu nel citato articolo in quanto prive di tali effetti e, soprattutto, di arrestare una giurisprudenza di merito e di legittimità orientata verso la *disapplicazione-non applicazione*⁹² delle norme interne in contrasto con le norme convenzionali in esame⁹³, similmente a quanto avviene con le norme comunitarie⁹⁴.

Nella prassi giurisprudenziale in tema di rapporti fra le norme interne e le norme comunitarie, la Corte, tuttavia, non solo ammette ma, come detto, richiede l'invocabilità dell'art. 11 Cost. da parte del giudice *a quo*, nel caso di contrasto della norma interna con la norma comunitaria non *self-executing* ed anche in talune limitate ipotesi di effetti diretti delle stesse⁹⁵, lasciando intendere che le limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 Cost. non si debbano riferire esclusivamente alla normativa comunitaria dotata di *effetti diretti*⁹⁶.

⁹² Il termine 'non applicazione' appare più corretto e coerente con la teoria dualista, fondata, come noto, sulla separazione fra l'ordinamento italiano e quello internazionale e abbracciata dalla Corte con le sentenze gemelle del 2007. Sulla separazione degli ordini di tutela si v. S. BARTOLE, *Integrazione e separazione della tutela costituzionale e convenzionale dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2008, p. 291 ss.

⁹³ Per riferimenti alla giurisprudenza di merito, di legittimità e anche alla dottrina favorevoli alla disapplicazione, si v. R. DICKMANN, *Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione*, in www.federalismi.it, p. 5, note nn.: 13, 14, 15. Per una ampia e dettagliata panoramica sulla posizione assunta dalla Corte di Cassazione in relazione alla diretta applicabilità della Cedu, alla risoluzione delle antinomie e alla vincolatività delle sentenze della Corte di Strasburgo, si v. A. COLELLA, *Verso un diritto comune delle libertà in Europa...*, cit., pp. 23-51, la quale ritiene che con riferimento alle due ultime questioni il panorama giurisprudenziale non offre soluzioni univoche.

⁹⁴ Sentenze Corte cost. nn.: 348/2007 e 349/2007, rispettivamente punto 3.3. e punto 6.1. considerato in diritto.

⁹⁵ Il sindacato accentrato di 'comunitarietà' delle leggi, come noto, riguarda anche le norme comunitarie dotate di effetti diretti qualora esse arrechino un *vulnus* al nucleo duro della Carta costituzionale e qualora il contrasto sia fatto valere nell'ambito del giudizio in via principale.

⁹⁶ Nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti fra norme interne e norme comunitarie si registra, come detto, una tendenza del giudice delle leggi ad integrare il parametro di cui all'art. 11 Cost. qualora omissso dal giudice *a quo* sulla base dell'esclusivo riferimento all'art. 117.1

Criticabile è altresì la scelta della Corte di riservare le limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 Cost. all'ordinamento comunitario, sia per l'obsolescenza di tale articolo in relazione all'attuale fase del processo di integrazione europea⁹⁷, che per la sua inidoneità a qualificare le reali conseguenze dell'appartenenza dell'ordinamento nazionale al citato ordinamento sovranazionale. Con la nascita dell'Unione Europea sembra essersi realizzata, in particolare, più che una *limitazione-cessione-riduzione della sovranità* un «allargamento» della stessa, nel senso di una «europeizzazione dello Stato costituzionale»⁹⁸.

Nell'ottica di un costituzionalismo da intendersi oramai in una prospettiva globale⁹⁹, più che di una *limitazione* di sovranità dovrebbe, pertanto, parlarsi di una *condivisione* della stessa da parte degli organi interni dello (e allo) Stato e degli organi internazionali e sovranazionali, attraverso pratiche di leale collaborazione fra gli stessi che sembra trovare conferma nella prassi giurisprudenziale¹⁰⁰.

La collocazione della Cedu nell'art. 11 Cost. non sembra, peraltro, comportare una sua parificazione con l'ordinamento comunitario in relazione agli effetti prodotti dalle rispettive norme nell'ordinamento giuridico interno.

Più precisamente, le norme comunitarie, come noto, a differenza delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, non hanno effetti abrogativi e modificativi della Costituzione ma effetti derogatori della stessa, con il solo limite del rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona umana (cd. teoria dei controlimiti)¹⁰¹.

Cost., si v. le sentenze citate nel capitolo primo, nota n. 59.

⁹⁷ Una conferma, in tal senso, si rinviene nella presentazione di diverse proposte di riforma dell'art. 11 Cost., si v., fra le altre, la proposta di legge costituzionale del 18.6.2008 n. 1329, consultabile in www.parlamento.it/cameredeideputati.

⁹⁸ Le espressioni virgolettate sono mutate da T. E. FROSINI, *La costituzione italiana nell'ambito del costituzionalismo europeo*, in www.federalismi.it, p. 2.

⁹⁹ Di costituzionalismo in senso globale parla R. DICKMANN, *Il rilievo del diritto internazionale dei diritti umani nell'interpretazione costituzionale*, in www.federalismi.it, p. 4.

¹⁰⁰ Per maggiori approfondimenti si rinvia al capitolo terzo, par. n. 3.

¹⁰¹ Con riferimento agli effetti derogatori della Costituzione da parte del

La collocazione della Cedu, sia nella sua valenza statica che dinamica¹⁰², nell'art. 11 Cost. comporterebbe, invece, visto il suo contenuto, l'attribuzione alla stessa di effetti estensivi¹⁰³, complementari e integrativi del testo costituzionale.

Una conferma in tal senso sembra potersi rinvenire nella recente sentenza della Corte n. 309/11, in cui essa afferma che il *plus* di tutela derivante dagli effetti della normativa Cedu «*certamente non viola gli articoli della Costituzione posti a garanzia degli stessi diritti, ma ne esplicita ed arricchisce il contenuto*»¹⁰⁴.

Un'ulteriore differenza fra le norme Cedu e le norme comunitarie consiste nell'impossibilità di riconoscere alle prime la caratteristica dell'*effetto diretto*¹⁰⁵ che le seconde invece possono

diritto comunitario, si v.: G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale...*, cit., pp. 128-133; A. PERTICI, *Le fonti comunitarie*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, cit., p. 374; M. CUNIBERTI, *Il problema del parametro nel sindacato della Corte sulla costituzionalità del diritto comunitario*, in G. PITRUZZELLA; F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, cit., p. 295 ss. Sulla natura paracostituzionale dei trattati comunitari, si veda A. CELOTTO, *Primato del diritto comunitario e funzione legislativa*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, cit., pp. 323-324.

¹⁰² Il riferimento è alla giurisprudenza di Strasburgo e, in particolare, alla funzione della Corte Edu di interprete esclusiva della Cedu ex art. 32.1 della stessa.

¹⁰³ Il riferimento è a quei diritti contenuti nella Cedu che non trovano un riscontro, se non implicito, nella nostra Carta costituzionale quali ad esempio su tutti, il diritto alla vita protetto dall'art. 2 CEDU e il diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito dall'art. 8 CEDU, su cui v. A. COLELLA, *Verso un diritto comune delle libertà in Europa...*, cit., p. 66 e spec. p. 95 e p. 114.

¹⁰⁴ Punto 8. considerato in diritto.

¹⁰⁵ Sulla negazione della diretta applicabilità (*rectius*: effetto diretto) delle norme Cedu nell'ordinamento italiano si v. oltre alle sentenze Corte cost.: n. 348 e n. 349 del 2007, già citate nel testo, le sentenze Corte cost.: n. 39/2008 (punto 5. considerato in diritto) e n. 306/2008 (punto 7. considerato in diritto). In dottrina si v.: P. DE LISE, *Corte europea dei diritti dell'uomo e giudice amministrativo*, Relazione al Convegno su "I diritti umani nella prospettiva transnazionale. Le giurisdizioni a contatto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo", tenutosi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 20.4.2009, *paper*, p. 1, consultabile in www.giustamm.it; B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, cit., p. 322. Contra,

possedere.

L'effetto diretto della norma comunitaria, in particolare, presuppone, come noto, un processo interpretativo circa il suo contenuto dal quale devono emergere diritti e obblighi anche per i singoli direttamente azionabili dinanzi ai giudici interni¹⁰⁶.

Al riguardo, le norme Cedu si rivolgono alle autorità nazionali imponendo loro *obblighi di risultato*¹⁰⁷ che, in quanto tali, necessitano dell'intervento degli organi interni dello Stato per il loro raggiungimento. Pertanto, sembra doversi escludere la possibilità per le stesse di produrre effetti diretti negli ordinamenti giuridici interni.

Alla medesima conclusione conduce la recente prassi con cui la Corte Edu indica, nelle sue sentenze definitive allo Stato parte in causa, la misura individuale ritenuta più idonea ad eliminare le conseguenze della violazione accertata. Tale prassi, in particolare, seppur riducendo se non, talvolta, annullando del tutto la discrezionalità dello Stato sulla scelta del mezzo, mantiene pur sempre nella disponibilità dello stesso la scelta delle modalità e, soprattutto, delle condizioni con cui provvedere all'adempimento del proprio 'obbligo'¹⁰⁸.

A. GUAZZAROTTI, A. COSSIRI, *L'efficacia in Italia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., *paper*, par. 5.

¹⁰⁶ Si tratta, come noto, di una caratteristica delle norme comunitarie mutuata dal diritto internazionale, sulla cui definizione si v. C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., p. 227.

¹⁰⁷ Dall'art. 1 della Cedu, che impone agli Stati parti della Convenzione di rispettare i diritti dell'uomo e dalle altre disposizioni della stessa si ricavano, in particolare, obblighi a carattere generale che impongono agli Stati l'adeguamento del proprio ordinamento alle disposizioni in essa contenute, al fine di pervenire ai risultati richiesti dalla Convenzione e dai Protocolli aggiuntivi, si v. in tal senso G. GAJA, *Art. 1*, cit., pp. 23-24. Nello stesso senso, si v. P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., p. 253; M. CARTABIA, *La Cedu e l'ordinamento italiano...*, cit., p. 26. Sulla somiglianza tra la struttura e gli effetti delle norme Cedu e quelli delle nostre norme costituzionali, si v. B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo...*, cit., pp. 327-328, la quale parla di precettività delle norme Cedu, al pari delle nostre norme costituzionali, da cui deriva l'obbligo per il giudice comune di interpretazione conforme del diritto interno a Convenzione.

¹⁰⁸ Si tratta, in particolare, delle sentenze di condanna della Corte Edu: Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia, §§ 147 e 152; Grande Camera, sentenza 1° marzo 2006, Sejdicovic c. Italia, §§ 119 e 127;

Una chiara conferma, in tal senso, si rinviene nell'opinione dissenziente del giudice Malinverni alla quale hanno, peraltro, aderito anche altri giudici europei¹⁰⁹ sulla decisione della Corte Edu del 30.6.2009, in cui egli afferma che: «... *Si un État prévoit, dans son ordre juridique interne, la voie de la révision, il faut lui reconnaître le droit de la soumettre à des conditions de recevabilité, comme pour tout recours. Dans cette matière, toute automaticité est exclue. Un arrêt de condamnation de la Cour ne confère pas au requérant le droit d'obtenir de manière automatique la révision de l'arrêt interne et un jugement qui lui soit favorable*»¹¹⁰.

La *ratio* dell'effetto diretto delle norme comunitarie che, come noto, consiste nell'attribuire dei diritti ai singoli direttamente azionabili dinanzi ai giudici interni al fine di renderli garanti dell'adempimento degli obblighi comunitari, sembra in sostanza mancare nel sistema Cedu, in cui non è riconosciuto un diritto del singolo all'esecuzione della sentenza Edu, azionabile dinanzi ai giudici interni.

Alla luce di quanto detto, la collocazione della Cedu nell'art. 11 Cost., manterrebbe inalterato il bilanciamento dei principi e diritti fondamentali affidato alla sola Corte costituzionale, che in maniera condivisibile attraverso la tecnica dell'interposizione si apre al dialogo con la Corte Edu e partecipa così all'elaborazione di un diritto comune europeo, fondato sulla convergenza tra i diversi sistemi costituzionali nazionali di tutela dei diritti che *il diritto internazionale dei diritti umani* mira a realizzare attraverso la comparazione fra gli stessi¹¹¹.

Grande camera, sentenza 12 maggio 2005, Öcalan c. Turchia, § 210, per alcune delle quali in dottrina, si v.: B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo...*, cit., pp. 309-312, la quale ritiene che si tratti di una tecnica decisoria che per certi aspetti ricorda le sentenze additive di principio della nostra Corte costituzionale; A. BULTRINI, *La recente evoluzione del contenzioso «strutturale» dell'Italia di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. internaz.*, 2007, p. 430 ss.

¹⁰⁹ Il riferimento è ai giudici della Corte Edu: Birsan, Myjer e Berro-lefèvre.

¹¹⁰ Sentenza Corte Edu, Grande camera, del 30.6.2009, *Verein Gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c/Svizzera* (n° 2), richiesta n° 32772/02, § 24.

¹¹¹ Sulla capacità del diritto internazionale dei diritti umani di incidere sull'interpretazione costituzionale, si v. R. DICKMANN, *Il rilievo del diritto internazionale dei diritti umani nell'interpretazione costituzionale*, cit., pp. 4-5; G. DEMURO, *Le influenze del diritto internazionale sul diritto costituzionale*

Essa, infine, garantirebbe l'inviolabilità della Convenzione in esame¹¹² e consentirebbe di circoscrivere i limiti che le norme Cedu attualmente incontrano al solo nucleo duro della Costituzione (cd. teoria dei controlimiti), similmente a quanto previsto in altri ordinamenti come quello tedesco¹¹³.

Nell'ottica di un costituzionalismo che, come detto, va ormai inteso in una prospettiva globale, la teoria dei *controlimiti* dovrebbe, peraltro, assumere una coloritura e un significato *partecipativo*, strumentale e funzionale all'eventuale diverso contenuto e limite del diritto in questione ovvero bilanciamento tra i principi e i diritti operato in sede internazionale e comunitaria, la cui *ratio* dovrebbe risiedere nell'intento di massimizzare e rendere effettiva la tutela dei diritti fondamentali.

Anche in relazione al diritto comunitario, infatti, la visione della teoria dei controlimiti¹¹⁴ in chiave difensiva appare anacronistica, considerato che essa finora non ha mai trovato applicazione in sede di giurisdizione costituzionale con tale veste¹¹⁵.

Essa, pertanto, richiede una sua rivisitazione, al fine di renderla funzionale e 'servente' il processo di integrazione comunitaria¹¹⁶, considerata da un lato, l'efficacia vincolante della Carta

nazionale, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, cit., p. 353 ss.; A. CARIOLA, *Note minime sui metodi nel diritto costituzionale e sul ruolo delle Corti nella costruzione dei parametri di legittimità*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, cit., p. 239.

¹¹² Nel senso di costituire un limite alla revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost.

¹¹³ Si tratta della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 14.10.2004, in cui il giudice tedesco afferma che la vincolatività delle sentenze Edu incontra il limite del rispetto dei principi fondanti e dei diritti fondamentali della legge fondamentale tedesca.

¹¹⁴ Sullo sviluppo della dottrina dei controlimiti in ambito comunitario, si v. A. COSSIRI, *Art. 11*, in S. BARTOLE, R. BIN, (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 95 ss.

¹¹⁵ Su tale ultimo punto si v. M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *I diritti in azione*, cit., p. 24.

¹¹⁶ A. RUGGERI, «Tradizioni costituzionali comuni» e «controlimiti», *tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*. Intervento al Convegno annuale dell'Associazione «Gruppo di Pisa»: *La Corte e le Corti*, Catanzaro, 2002; A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comuni e cd. controlimiti costituzionali*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 3/2007, pp. 740-742.

dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancita dal Trattato di Lisbona¹¹⁷ e dall'altro, la recente e auspicata apertura della Consulta al dialogo con la Corte di giustizia europea.

4. *La diretta applicabilità della Cedu nell'ordinamento giuridico italiano: casi e limiti*

L'efficacia della Cedu nell'ordinamento giuridico italiano discende dal procedimento scelto dal legislatore per il suo recepimento nello stesso.

L'adeguamento dell'ordinamento giuridico interno alla Cedu è avvenuto, in particolare, attraverso un procedimento speciale con ordine di esecuzione¹¹⁸, il quale comporta, come noto, un rinvio mobile alle norme convenzionali in esame e, quantomeno in *astratto*, la loro diretta applicabilità nello stesso¹¹⁹ nel significato loro attribuito dal giudice di Strasburgo¹²⁰.

In relazione a tale ultimo profilo, l'ordinamento giuridico italiano sembra, infatti, rimettere la diretta applicabilità della norma Cedu alla valutazione dell'interprete, sia esso giudice o pubblica amministrazione, il quale dovrà accertare in *concreto*

¹¹⁷ Art. 6, par. 1 del Trattato di Lisbona, che costituisce un limite alle competenze dell'Unione europea così come definite nel trattato, ma non estende le competenze della stessa in relazione alla tutela dei diritti fondamentali.

¹¹⁸ Legge del 4.8.1955, n. 848 di autorizzazione alla ratifica della Cedu ex art. 80 Cost., contenente anche l'ordine di esecuzione della stessa.

¹¹⁹ Sulla diretta applicabilità della Cedu e di qualsiasi trattato internazionale provvisto di ordine di esecuzione, si v. L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla Cedu o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2008, p. 302; G. CATALDI, *Convenzione europea dei diritti umani e ordinamento italiano. Una storia infinita?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2008, p. 335.

¹²⁰ P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., p. 87. Alla luce di quanto previsto dal legislatore, le novità introdotte dalle sentenze gemelle del 2007 sembrano, invero, riferirsi più che alla Convenzione in esame, alle fonti internazionali pattizie, in genere. Anche la funzione delle norme Cedu di integrazione del parametro costituzionale era infatti già stata riconosciuta, come detto, dalla Corte costituzionale seppur implicitamente.

l'idoneità della norma Cedu a disciplinare il caso oggetto del suo giudizio¹²¹, che dipende da diverse variabili.

Per l'esatta individuazione da parte del giudice comune del contenuto della norma Cedu rilevante nel caso di specie sembrano, in particolare, potersi desumere dalla più recente giurisprudenza costituzionale, invero ancora in fase di consolidamento, alcuni criteri e linee guida.

A tal fine, il giudice dovrebbe tenere conto soltanto delle sentenze Edu a carattere definitivo¹²² – non importa se rese nei confronti dell'Italia e/o nei confronti di altri Stati membri¹²³ della Convenzione¹²⁴ – il cui caso deciso sia identico in tutti i suoi

¹²¹ G. CATALDI, *Convenzione europea dei diritti umani e ordinamento italiano. Una storia infinita?*, cit., p. 336.

¹²² Si v. la recente ordinanza Corte Cost. n. 150 del 2012, in cui il giudice delle leggi ha disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione della rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce della sopravvenuta e diversa sentenza della Grande Camera, rispetto al precedente orientamento dei giudici della Prima sezione della Corte, in tema di procreazione medicalmente assistita. In dottrina si v. sul punto, P. FUSARO, *Il linguaggio non verbale della Corte costituzionale: la 'politica giudiziaria' nei confronti della Convenzione europea dei diritti umani*, cit., p. 530; R. CHIEPPA, *Fecondazione eterologa e Corte europea Cedu: quali effetti vincolanti nel contrasto di interpretazione tra due decisioni ed altri profili processuali di costituzionalità*, in www.federalismi.it, n. 2/2012, p. 2. Sul carattere definitivo delle sentenze della Corte Edu si rinvia a quanto detto nel capitolo terzo, par. n. 1.

¹²³ Si preferisce utilizzare il termine 'membri' anziché 'parti' per evidenziare la prospettiva utilizzata per analizzare i rapporti fra la Cedu e l'ordinamento italiano che è quella dell'integrazione inter-ordinamentale.

¹²⁴ Si v. le sentenze Corte cost. nn.: 187 e 196 del 2010, in cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme legislative interne per contrasto con le norme Cedu, così come interpretate in giudizi resi nei confronti di Stati membri diversi dall'Italia; si v. nello stesso senso anche gli orientamenti giurisprudenziali dei giudici di merito, di legittimità e della Corte costituzionale citati da I. CARLOTTO, *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale: un'analisi sul seguito giurisprudenziale*, cit., pp. 14-19. Sul punto, invece, la dottrina è divisa, si v. E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, cit., p. 31. In senso favorevole all'esclusiva rilevanza delle sentenze Edu indirizzate allo Stato italiano, si v. P. FUSARO, *Il linguaggio non verbale della Corte costituzionale: la 'politica giudiziaria' nei confronti della Convenzione europea dei diritti umani*, cit., p. 530; R. CHIEPPA, *Fecondazione eterologa e Corte europea Cedu: quali effetti vincolanti nel contrasto di interpretazione tra due decisioni ed altri pro-*

elementi a quello oggetto del suo giudizio¹²⁵.

Il rispetto di tali criteri da parte del giudice comune, non solo in sede di diretta applicabilità della norma Cedu nei giudizi interni, laddove possibile, ma anche, peraltro, nell'ambito dell'ammissibilità della questione di legittimità delle leggi per violazione dell'art. 117.1 Cost., avrebbe indubbi vantaggi. Esso consentirebbe, in particolare, di perseguire una politica di prevenzione, evitando condanne dell'Italia per casi simili o analoghi a quelli trattati e già decisi in via definitiva a Strasburgo, e avrebbe degli effetti deflattivi del giudizio di costituzionalità.

La *diretta applicabilità* di una norma internazionale¹²⁶ è, tuttavia, come noto, subordinata alla sua completezza di contenuto ovvero sia al suo carattere *self-executing*.

Al riguardo, le norme Cedu, come detto, sembrano porre obblighi di risultato. Pertanto, in linea generale, sembra doversi escludere la possibilità di applicazione diretta delle stesse in quanto non *self-executing*.

Tuttavia, secondo le regole del diritto internazionale la completezza di contenuto della norma internazionale va ricavata in via ermeneutica con gli strumenti propri dell'ordinamento d'origine e in via sistematica con le norme in esso presenti e, peraltro, essa dipende, non tanto e non solo, dal suo contenuto intrinseco ma, soprattutto, dal modo con cui essa si combina con le altre norme interne preesistenti¹²⁷.

Alla luce di tale visione *sistemica* e, soprattutto, *plurale* adottata a livello internazionale per l'individuazione della completez-

fili processuali di costituzionalità, cit., p. 2.

¹²⁵ Si v., fra le altre, le sentenze Corte cost. n. 239 del 2009 e n. 230 del 2012, in cui la Consulta evidenzia il difetto di analogia fra il caso deciso a Strasburgo e quello oggetto del giudizio interno e ritiene che essa sia un'imprescindibile presupposto per l'individuazione della norma Cedu idonea a integrare il parametro interposto di costituzionalità (rispettivamente, punti 3. e 8. considerato in diritto).

¹²⁶ La diretta applicabilità della norma internazionale sta ad indicare, come noto, l'obbligo per gli organi statali, una volta intervenuto l'adattamento del diritto interno al diritto internazionale, di applicare la norma internazionale senza attendere uno specifico atto normativo interno in tal senso, su cui v. C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., p. 227.

¹²⁷ C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., pp. 227-228; M. GIULIANO, T. SCOVAZZI, T. TREVES, *Diritto internazionale*, cit., pp. 643-645.

za della norma, non sembra potersi escludere, pertanto, a priori e in astratto, la diretta applicabilità della norma Cedu nell'ordinamento giuridico italiano.

Quest'ultima è, in particolare, garantita, come detto, nel nostro come in altri ordinamenti dalla tecnica dell'interpretazione conforme.

Esistono, tuttavia, ulteriori ipotesi di possibile e, anzi, auspicabile applicazione diretta della norma convenzionale in esame nell'ordinamento giuridico italiano, seppur *residuali* ed *eccezionali*.

Più precisamente, nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti fra norme interne e norme Cedu, la Corte risolve il contrasto tra le stesse attraverso un'*interpretazione sistematica* della prima rispetto alla seconda¹²⁸. Il ricorso al criterio sistematico anche da parte dei giudici comuni dovrebbe ridurre le ipotesi di contrasto *reale* fra la norma interna e quella convenzionale in esame, favorendo, in tal modo, la diretta applicabilità di quest'ultima e, in ultima analisi, l'*armonizzazione* tra i due ordinamenti: nazionale e internazionale.

Un'ulteriore ipotesi di diretta applicabilità della norma Cedu potrebbe derivare dalla prassi ormai consolidata che affida ai giudici comuni una *funzione suppletiva* nel caso di inerzia del legislatore. Più precisamente, di fronte ad una lacuna normativa si può ragionevolmente ritenere che il divieto di *non liquet* imponga al giudice comune di applicare direttamente la norma Cedu purché completa di contenuto per colmare tale vuoto legislativo¹²⁹, oppure, in difetto di tale requisito, di trarre dal principio da essa statuito la regola per la soluzione del caso a lui sottoposto – purché si ribadisce sia identico in tutti i suoi elementi a quello deciso a Strasburgo – così come avviene per le ipotesi di applicazione diretta della Costituzione¹³⁰.

¹²⁸ Sentenze Corte Cost. nn.: 311/2009 e 196/2010, rispettivamente, punti 6. e 2.2.2. considerato in diritto.

¹²⁹ In termini analoghi, si v. in dottrina A. RUGGERI, *La Corte costituzionale "equilibrata" fra continuità e innovazione sul filo dei rapporti con la Corte Edu*, cit., p. 29; si v. in giurisprudenza la nota sentenza della Cassazione, Sez. Un., del 8.5.1989, causa *Polo Castro*.

¹³⁰ Per tali ipotesi, si v. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, p. 52 ss.

In relazione, poi, ai casi di sostanziale coincidenza della norma Cedu con la norma della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, giudicata dalla Corte di giustizia *self-executing* ovvero, e più verosimilmente, nel caso di riconduzione della stessa nell'ambito dei principi generali del diritto comunitario *ex art. 6.3 TUE* suscettibili di diretta applicazione, si è paventata l'ipotesi in dottrina di una sorta di 'comunitarizzazione' implicita della norma convenzionale in esame – invero sconfessata dalla giurisprudenza costituzionale¹³¹ e, soprattutto, dalla Corte di giustizia europea¹³² – da cui deriverebbe indirettamente e inevitabilmente la disapplicazione della norma interna con essa in contrasto¹³³.

Dal punto di vista del risultato pratico così raggiunto, nessuna obiezione può essere sollevata in relazione all'esistenza, in tali casi, di un'ulteriore ipotesi di applicazione diretta della Cedu nel nostro ordinamento.

Tuttavia, dal punto di vista tecnico-giuridico, nella suddetta ipotesi, la disapplicazione della norma interna sarebbe esclusivamente ascrivibile al suo contrasto con la norma comunitaria, pertanto l'identità di contenuto fra questa e la norma convenzionale in esame in relazione a tale profilo è irrilevante.

In termini generali, poi, tale tecnica di risoluzione delle antinomie non sembra applicabile alle norme Cedu e alle Carte dei diritti, in genere.

Essa, in particolare, sembra discendere dai tradizionali criteri di risoluzione delle antinomie: quello gerarchico (ad es. nel rapporto fra legge e regolamento) e quello della competenza (ad es. nel rapporto fra norma interna e comunitaria)¹³⁴, che in relazione alle norme Cedu non sembrano potere trovare applicazione: né il

¹³¹ Si tratta della sentenza Corte cost. n. 80/2011, punti n.: 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6 considerato in diritto.

¹³² Si tratta della sentenza della Corte di giustizia, Grande Sezione, caso *Kamberaj* del 24.4.2012, in cui essa ha escluso che l'art. 6, par. 3, TUE disciplini il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e possa, quindi, determinare le conseguenze sovraesposte.

¹³³ Si v. in tal senso A. RUGGERI, *La Corte costituzionale "equilibrata" fra continuità e innovazione sul filo dei rapporti con la Corte Edu*, cit., p. 27.

¹³⁴ Si v. in tal senso D. PORENA, *La disapplicazione normativa: nuovo criterio di risoluzione delle antinomie o "figura limite" nella teoria delle fonti?*, in www.federalismi.it, n. 13/2011, pp. 9-10.

primo per la qualificazione delle sue norme come fonti interposte, il cui rapporto con le fonti primarie, come detto, non può intendersi in termini di gerarchia, essendo entrambe subordinate alla Costituzione, né il secondo per l'impossibilità di considerare i 'diritti umani' una materia in senso proprio. Neanche il criterio di specialità, dal quale potrebbe derivare la non applicazione della norma generale, può invero trovare applicazione per le norme Cedu e per le Carte di diritti, in genere¹³⁵.

A queste obiezioni di tipo formale se ne aggiungono altre, attinenti al merito della questione.

Più precisamente, nell'attuale momento storico, la disapplicazione della norma interna in contrasto con la norma Cedu *self-executing* appare inopportuna e prematura, considerata la ancora recente attenzione dei giudici italiani alla giurisprudenza di Strasburgo e la loro quindi 'immatura' familiarità con la stessa.

A ciò si aggiungano, la difficoltà di abbandonare il metodo del giurista continentale per abbracciare quello del giudice di *common law* e quella relativa alla conoscenza della lingua (francese e inglese) con cui sono redatte le sentenze di Strasburgo al fine della loro esecuzione nell'ordinamento interno.

La diretta applicabilità della norma Cedu nell'ordinamento giuridico interno dovrebbe essere, tuttavia, subordinata al rispetto di una condizione, al contempo costitutiva e restrittiva della nozione stessa, che si aggiunge a quella derivante dal contenuto della norma.

Più precisamente, dalla diretta applicabilità della norma Cedu nell'ordinamento italiano non deve derivare un *vulnus* ad altri diritti costituzionalmente garantiti. Qualora dovesse verificarsi una simile evenienza, dovrebbe essere precluso al giudice comune qualsiasi bilanciamento di diritti e interessi in gioco, con l'obbligo di rinviare in tali casi la questione alla Corte costituzionale al fine di garantire l'uniformità di tutela dei diritti.

La diretta applicabilità della norma Cedu sembrerebbe, inoltre, facilitata da un recente e oramai anche consolidato orientamento della Corte di Strasburgo.

Più precisamente, la consistenza degli obblighi di risultato posti dalle norme Cedu dipende e discende in via sistematica dal

¹³⁵ B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato...*, cit., p. 572.

contenuto dell'art. 46.1 Cedu, che comprende anche le misure individuali e/o generali che lo Stato parte in causa 'deve' adottare per conformarsi alle sentenze definitive della Corte Edu¹³⁶.

In particolari ed eccezionali casi, alcuni dei quali rientranti nell'ambito delle violazioni di tipo strutturale, tali misure individuali sono indicate, come detto, dal giudice di Strasburgo e sono pertanto suscettibili di diretta applicazione negli ordinamenti giuridici interni da parte dei giudici nazionali¹³⁷.

Si tratta di un orientamento della Corte Edu riconducibile, per la maggior parte dei casi, ma non solo¹³⁸, alla violazione del processo equo di cui all'art. 6 Cedu in materia penale, in cui essa ritiene che la misura più adeguata per ripristinare la situazione precedente alla violazione, la cd. *restitutio in integrum*, sia la riapertura del processo.

Tale orientamento ha, peraltro, trovato avallo nella recente giurisprudenza costituzionale italiana sia con riferimento al citato caso specifico che in termini generali.

Più precisamente, nella sentenza della Corte n. 113 del 2011 sull'(in)tangibilità del giudicato penale, il giudice delle leggi – pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore sulla scelta del mezzo che riterrà più idoneo per la *restitutio in integrum* nel caso di violazione del principio del processo equo di cui all'art. 6 della Cedu – attraverso la tecnica decisoria dell'additiva di principio ha colmato una lacuna normativa, individuando nello strumento della revisione del giudicato di cui all'art. 630 c.p.p. la

¹³⁶ Per maggiori approfondimenti si rinvia al capitolo terzo, par. n. 1.

¹³⁷ Con particolare riguardo all'ordinamento giuridico italiano, si v., fra le altre, le sentenze: Cassazione, sez. I penale, del 25.1.2007 n. 2800, sul caso *Dorigo*; Cassazione, sez. VI penale, del 12.11.2008 n. 45807 e del 11.2.2010 n. 16507, in cui il giudice di legittimità ha utilizzato il criterio ermeneutico dell'analogia *legis*, in relazione all'art. 625 *bis* c.p.p., e ha disposto, in tal modo, la nuova trattazione del ricorso, quale misura indicata dalla Corte Edu; l'ordinanza del Tribunale per i minorenni di Firenze del 18.9.2000 adottata a seguito della sentenza Corte Edu, sul caso *Scozzari e Giunta contro Italia*, del 13.7.2000 per darvi, invero, solo parziale esecuzione.

¹³⁸ Tale orientamento è rinvenibile anche nei casi di violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 della Cedu, si v. in tal senso la sentenza Corte Edu, sul caso *Scozzari e Giunta contro Italia*, del 13.7.2000.

norma più 'idonea' a consentire la riapertura del processo, quale misura indicata dalla Corte Edu¹³⁹.

Nel caso di specie, l'intervento della Corte si è reso, invero, necessario per garantire un'uniformità di soluzione rispetto ai diversi e, soprattutto, *parziali* rimedi offerti dal panorama giurisprudenziale italiano per dare esecuzione alle citate sentenze di Strasburgo¹⁴⁰.

Peraltro, la soluzione accolta dal giudice delle leggi non esime il legislatore dall'intervenire per realizzare una compiuta e analitica disciplina dell'istituto della riapertura del processo, nel caso di sentenze di condanna della Corte di Strasburgo per violazione del processo equo di cui all'art 6 Cedu, sia sotto il profilo delle modalità che dei casi e dei limiti in cui ammetterla.

In altri termini, a tale uniformità di soluzione dovrebbe affiancarsi un'uniformità di valutazione circa la sussistenza dei generici e flessibili parametri contenuti nella Raccomandazione R (2000)2 del 19.1.2000 del Comitato dei ministri per procedere alla riapertura del processo, che nelle more dell'intervento legislativo potrebbe essere affidata in via suppletiva ad un organo centralizzato come la Corte di Cassazione¹⁴¹.

Nella medesima pronuncia, il giudice delle leggi facendo riferimento all'art. 46 Cedu, così come modificato dal Protocollo n. 14/2004, lo definisce, invero impropriamente, come «*uno specifico procedimento di infrazione, atto a costituire un più incisivo mezzo di pressione nei confronti dello Stato convenuto*»¹⁴² e ne ricava la conseguenza, sia per se stessa che per i giudici comuni, che nel caso di sentenze definitive *ex art. 46.1* occorre *tenere*

¹³⁹ Si tratta di un consolidato orientamento giurisprudenziale, si v., fra le altre, le sentenze Corte Edu: 11.12.2007, Cat Berro c. Italia, § 46; 8.2.2007, Kollcaku c. Italia, § 81; 21.12.2006, Zunic c. Italia, § 74.

¹⁴⁰ Si v. al riguardo, le sentenze della Cassazione citate nella nota n. 137.

¹⁴¹ Su tale ultimo punto, si v. R. E. KOSTORIS, *La revisione del giudicato iniquo e i rapporti tra violazioni convenzionali e regole interne*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 2/2011, p. 8.

¹⁴² Punto 4. considerato in diritto. La locuzione 'procedura di infrazione' in relazione al sistema Cedu appare inopportuna, in quanto mutuata dal diritto comunitario e volta, pertanto, a stimolare parallelismi con lo stesso che con riferimento a tale procedura non sono giustificabili, considerate le sostanziali diversità tra l'art. 258 TFUE e l'art. 46 Cedu, su cui v. il capitolo terzo, par. n. 1.

conto delle indicazioni contenute nella sentenza al fine dell'esecuzione della stessa nell'ordinamento interno, e ciò alla luce del contenuto dell' 'obbligo' posto dalla citata norma¹⁴³.

Si tratta di un *invito* che la Corte rivolge ai giudici nazionali, in ossequio al principio di leale collaborazione che non può che innervare i rapporti fra le diverse giurisdizioni coinvolte nei diversi livelli di tutela dei diritti fondamentali, in quanto le sentenze di Strasburgo *ex art. 46 Cedu* sono vincolanti per lo Stato italiano solo sul piano internazionale; la loro esecuzione a livello interno sembra essere tuttavia rafforzata, come vedremo, dall'art. 117.1 Cost.

La diretta applicazione della norma Cedu nell'ordinamento giuridico interno, inoltre, è già da tempo ammessa dalla giurisprudenza comune, in conformità all'orientamento espresso sul punto dalla Corte di Strasburgo¹⁴⁴.

La giurisprudenza costituzionale, a partire dalle sentenze gemelle del 2007, invece, ammette la diretta applicabilità della Cedu, così come interpretata dal giudice di Strasburgo, nei limiti e nell'ambito dell'obbligo di interpretazione conforme in capo al giudice comune, ma la nega come conseguenza della disapplicazione, o meglio non applicazione, della norma interna con essa in contrasto.

Essa, pertanto, sembrerebbe vietare tale tecnica di risoluzione delle antinomie più che negare la diretta applicabilità della norma Cedu *tout court*.

L'esistenza di un divieto *assoluto* di applicazione diretta della norma Cedu si porrebbe, peraltro, in contrasto con la scelta del legislatore in ordine al procedimento per il suo recepimento nell'ordinamento giuridico interno che, come detto, comporta la sua diretta applicabilità nello stesso.

Le ragioni che spingono la Corte ad affermare in maniera netta ed inequivocabile il divieto di disapplicazione della norma interna in contrasto con la norma Cedu si fondano sull'esigenza, come detto, di garantire *l'uniformità di tutela dei diritti* attraverso il giudizio accentrato di costituzionalità delle leggi per viola-

¹⁴³ Punto 8. considerato in diritto.

¹⁴⁴ Si v. P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., pp. 82-84.

zione della Convenzione e la certezza del diritto attraverso l'effetto *erga omnes* delle sue decisioni.

La diretta applicabilità delle norme Cedu nell'ordinamento italiano, se circoscritta alle citate ipotesi nel rispetto dei precisati limiti, tuttavia, non sembra eludere tali necessità ma anzi avrebbe il pregio di assolvere ad un'ulteriore ineludibile esigenza: quella di garantire *l'effettività dei diritti*, soprattutto di quelli che nelle more dell'intervento del giudice costituzionale potrebbero essere pregiudicati, in taluni casi anche irrimediabilmente.

In conclusione, la coesistenza fra il sindacato accentrato e la, seppur circoscritta, possibilità di applicazione diretta della Cedu dovrebbero consentire un rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

CAPITOLO TERZO

L'EFFICACIA DELLE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UOMO

1. L'efficacia delle sentenze della Corte di Strasburgo sugli Stati parti della Convenzione europea, con particolare riguardo all'obbligo di conformarsi alle stesse di cui all'art. 46 Cedu

In relazione agli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo occorre distinguere il piano della 'forza obbligatoria' (cd. effetti *inter partes*) da quello dell' 'efficacia di cosa interpretata' (cd. effetti *erga omnes*) delle stesse.

Con quest'ultima locuzione ci si riferisce alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ovvero sia all'interpretazione delle disposizioni della Cedu da parte della stessa, la quale dovrebbe imporsi a tutti gli Stati parti della Convenzione, in quanto essa trova il suo fondamento nelle norme materiali della stessa¹.

Per forza obbligatoria della sentenza della Corte Edu si intendono, invece, gli effetti della stessa sullo Stato parte della causa. Essa è sancita dall'art. 46 della Cedu, il quale nei suoi primi due paragrafi rispettivamente dispone l'obbligo degli Stati parti della Convenzione europea di conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie di cui sono parti in causa e attribuisce al Comitato dei Ministri il compito di sorvegliarne l'esecuzione da parte degli Stati.

Tale disposizione è stata integrata e 'rafforzata' dal Protocollo n. 14 del 2004, recentemente entrato in vigore², che vi ha ag-

¹ Si v. in tal senso P. PIRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., p. 87; A. DRZEMCZEWSKY, *Art. 46*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea...*, cit., p. 687.

² Si tratta del Protocollo sottoscritto a Strasburgo il 13 maggio 2004, che è stato ratificato e reso esecutivo in Italia con legge del 15.12.2005, n. 280 ed

giunto tre ulteriori paragrafi (i quali per una maggiore chiarezza espositiva e argomentativa saranno esaminati successivamente all'analisi dei primi due).

L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte Edu posto dall'art. 46.1 Cedu in capo allo Stato parte della causa è, in particolare, un obbligo a contenuto variabile per l'esistenza di diverse tipologie di sentenze³ e nell'ambito di ognuna di esse per il contenuto delle stesse, tutte rientranti nel disposto di cui all'art. 46.1 Cedu⁴, purché a carattere definitivo⁵.

Tale connotazione dell'obbligo in esame ha trovato conferma

è entrato in vigore il 1° giugno 2010, il quale prevede anche alcune misure volte alla semplificazione del sistema di garanzie giurisdizionali, attraverso la previsione di un giudice unico, competente a decidere sui ricorsi manifestamente infondati o inammissibili, e di tre giudici, a cui è affidata la decisione sui ricorsi ripetitivi, il cui scopo è quello di decongestionare l'attività della Corte Edu e di evitare il collasso del sistema, messo a rischio da un crescente numero di ricorsi individuali destinato a crescere, che incide, peraltro, sulla qualità delle sentenze Edu. Su tali novità si v. i molti dubbi sollevati da V. ZAGREBELSKY, *L'avvenire del sistema europeo di protezione dei diritti umani affidato per ora al Protocollo n. 14 bis*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2009, p. 471 ss.; G. GAJA, *Quale nuovo filtro per i ricorsi individuali a Strasburgo?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2010, p. 315 ss.; sull'attuazione e integrazione delle principali novità introdotte dal Protocollo n. 14 nel regolamento della Corte Edu, si v. i profili problematici sollevati da A. SACCUCCI, *L'entrata in vigore del Protocollo n. 14 e le nuove regole procedurali per la sua applicazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2010, p. 319 ss.

³ P. PIRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., pp. 10-11, il quale cita le sentenze di condanna all'equo indennizzo; quelle di merito, dichiarative, ossia di mero accertamento della violazione dei diritti; le sentenze di radiazione dal ruolo per accordo tra le parti; quelle di riesame da parte della Grande Camera e, infine, le sentenze interpretative, con le quali la Corte precisa il senso e la portata delle precedenti. A tali tipologie di sentenze, recentemente, se ne sono affiancate altre, alcune delle quali previste in via normativa e altre sviluppatesi nella prassi giurisprudenziale e poi codificate in via normativa, sulle quali v. *infra* nel testo.

⁴ P. PIRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., pp. 217-218.

⁵ Ai sensi dell'art. 44 Cedu sono definitive le sentenze della Grande Camera e quelle delle Camere, qualora le parti abbiano rinunciato al rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera, o sia trascorso inutilmente il termine di tre mesi per proporlo, o il Collegio della Grande Camera abbia respinto la richiesta di rinvio formulata ai sensi dell'art. 43 Cedu.

nella recente e peraltro consolidata giurisprudenza di Strasburgo, inaugurata con la sentenza *Scozzari e Giunta c. Italia*⁶, in cui la Corte Edu ha affermato che esso comprende non solo l'obbligo di versare agli interessati le somme attribuite a titolo di equa soddisfazione *ex art.* 41 Cedu, ma anche quello di adottare le misure generali e/o, se del caso, individuali necessarie a porre fine alla violazione accertata e a eliminarne, per quanto possibile, le conseguenze⁷.

Questi obblighi sembrano derivare, in particolare, non solo dal dispositivo ma anche dalla parte motiva della sentenza e sembrano porsi anche al di fuori dell'oggetto della causa. Tale ampiezza del giudicato delle sentenze di Strasburgo trova la sua giustificazione nella funzione attribuita dagli Stati al giudice europeo che è quella «di assicurare il rispetto del diritto oggettivo in quanto tale, tutelando l'interesse generale ed evitando, quindi, il ripetersi di violazioni analoghe a quella accertata»⁸.

La scelta e l'adozione delle misure individuali e/o generali più idonee per eliminare le conseguenze della violazione accertata dalla Corte spetta in linea di principio allo Stato responsabile della stessa⁹.

Il giudice di Strasburgo, infatti, non ha competenza a decidere sulle conseguenze derivanti dalla violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione in esame¹⁰, se non alle condizioni e nei limiti

⁶ Sentenza Corte Edu *Scozzari e Giunta c. Italia* del 13.7.2000, § 249.

⁷ Si v. tra le più recenti le sentenze di condanna della Corte Edu: *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, causa n. 27765/09 del 23.2.2012, § 209; *Scoppola c. Italia*, Grande camera, del 17.9.2009 § 147; *Broniowski c. Polonia* del 2004; *Hutten-Czapska c. Polonia* del 2006; *Sejdovic c. Italia* del 2004; *Scordino c. Italia* del 2006.

⁸ Si v. P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., p. 12 ss., spec. p. 216 ss.

⁹ P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., p. 56; F. SUNDBERG, *Art. 41*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, cit, pp. 662-663.

¹⁰ Il giudice di Strasburgo, come noto, è competente ad accertare l'eventuale violazione della Convenzione in esame e dei Protocolli ad essa allegati da parte degli Stati parti ai sensi dell'art. 32 Cedu, che può derivare da atti individuali, che non sempre trovano il loro fondamento in un atto normativo, e/o da atti generali (norme, prassi amministrative o giurisprudenziali e lacune normative).

previsti dall'art. 41 della Cedu, il quale gli consente di accordare alla parte lesa un'equa soddisfazione¹¹, dal carattere esclusivamente pecuniario¹², nel caso di impossibilità, di fatto o di diritto, dello Stato responsabile di addivenire alla *restitutio in integrum* cioè di eliminare totalmente le conseguenze individuali della violazione accertata o, quantomeno, una parte di esse¹³.

In altri termini e più precisamente, nel caso in cui la natura della lesione o l'ordinamento interno dello Stato parte in causa non consente di eliminare le conseguenze individuali della violazione accertata dalla Corte, quest'ultima potrà accordare alla parte lesa un risarcimento per i danni materiali e morali subiti nella misura in cui essi costituiscano una conseguenza della violazione accertata che non può più essere cancellata, fermo restando l'obbligo per lo Stato responsabile di rimuovere le conseguenze della violazione che risultano, invece, cancellabili¹⁴.

Le misure adottate dagli Stati per porre fine alla violazione accertata dalla Corte, pur rientrando nella libera disponibilità degli stessi, dovranno, tuttavia, perseguire le finalità indicate nella sentenza Edu, per non incorrere nella responsabilità internazionale. Si tratta di obiettivi il cui contenuto varia a seconda dei profili riguardati dalla sentenza. Più precisamente, per quanto attiene ai profili individuali, essi consistono nella cessazione della violazione e nella cancellazione di tutte le sue conseguenze; in rapporto, invece, ai profili generali dell'accertamento, essi si ri-

¹¹ Con particolare riguardo all'ordinamento italiano, è dubbio se, per individuare la competenza del giudice, la sentenza di condanna della Corte Edu all'equo indennizzo costituisca un titolo esecutivo ai sensi dell'art. 474 c.p.c. ovvero una prova scritta necessaria all'emanazione di un decreto ingiuntivo ex art. 633 c.p.c., su tale punto si v. B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., p. 333.

¹² P. PIRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., pp. 67-69, il quale invero si riferisce alla nozione restrittiva accolta dalla Corte Edu, ma non esclude che la formula "equo indennizzo" possa essere intesa in un senso diverso da quello esclusivamente pecuniario e consistere in specifiche misure a favore del ricorrente, su cui v. pp. 58-59; F. SUNDBERG, *Art. 41*, cit., p. 662.

¹³ P. PIRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., pp. 53-65.

¹⁴ G. BARTOLINI, *Art. 41*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla CEDU*, Padova, 2012, p. 703 ss.

solgono nella necessità di fare cessare la violazione accertata dalla Corte e di evitare il ripetersi di violazioni identiche a quella¹⁵.

Una conferma, in tal senso, si rinviene nella valutazione, seppur indiretta, della Corte sulle misure adottate dagli Stati¹⁶ e nell'attività di controllo del Comitato dei ministri sull'esecuzione delle sentenze da parte degli stessi, che si incentrano non sulla misura in sé e per sé, ma sull'adeguatezza della stessa rispetto ai fini perseguiti¹⁷.

La libertà di scelta degli Stati, peraltro, ha una diversa ampiezza a seconda del contenuto dell'obbligo in esame e delle finalità indicate nella sentenza, e si pone in un rapporto di proporzionalità inversa con l'attività di vigilanza del Comitato dei ministri¹⁸, che nel corso degli anni è divenuta sempre più incisiva¹⁹.

Il principio di libertà degli Stati parti della Convenzione nella scelta dei mezzi per conformarsi e dare attuazione alle sentenze del giudice di Strasburgo ha, tuttavia, subito, soprattutto negli ultimi anni, una forte, anche se graduale, limitazione, in virtù di una giurisprudenza sempre più aggressiva sul punto.

Più precisamente, a partire dalla seconda metà degli anni no-

¹⁵ P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., pp. 244-252.

¹⁶ La Corte Edu ha esercitato un controllo indiretto sulle misure adottate dallo Stato responsabile della violazione, accertata dalla sentenza, in due circostanze: quando essa si è pronunciata con sentenze separate sul merito e sull'equa soddisfazione e nei casi di accertamento di violazioni aventi carattere strutturale nell'ambito dell'esame di un nuovo ricorso vertente sulla medesima questione di portata generale, si v. di recente, P. PIRRONE, *Art. 46*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla CEDU*, cit., p. 763.

¹⁷ P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., pp. 183-193 e pp. 199-210; B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo...*, cit., p. 338, la quale parla «di controllo sulla qualità della legge».

¹⁸ P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., pp. 254-258.

¹⁹ P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., p. 174 ss., il quale afferma che ciò è avvenuto attraverso il ricorso da parte del Comitato dei Ministri alle cd. «risoluzioni interlocutorie», nate nella prassi e poi codificate nel nuovo regolamento del Comitato sull'applicazione dell'art. 46 par. 2, adottato il 10/1/2001, che risultano prodromiche alle risoluzioni finali di chiusura del caso.

vanta, la Corte Edu ha iniziato ad indicare le misure individuali che lo Stato responsabile della violazione ‘doveva’ prendere per porre rimedio alla violazione constatata, dando, tuttavia, allo stesso la possibilità di corrispondere in alternativa un risarcimento, talvolta, dalla stessa quantitativamente determinato²⁰.

Si tratta di una tendenza del giudice europeo che sembra ‘imporre’ allo Stato responsabile della violazione di un diritto fondamentale la cd. *restitutio in integrum*, attraverso la richiesta di adozione di atti a portata individuale.

L’ingiunzione allo Stato parte della causa di adottare *specifici* provvedimenti a favore del ricorrente, tuttavia, non sembra assumere la configurazione di un vero e proprio obbligo giuridico; si tratterebbe in tali casi di una semplice *raccomandazione*, in quanto essa si pone in alternativa al risarcimento pecuniario e, soprattutto, ne costituisce la sua condizione legittimante ai sensi dell’art. 41 della Cedu²¹.

Nella giurisprudenza successiva, la Corte abbandona questo criticato orientamento fondato sull’equivalenza fra la misura risarcitoria e quella in forma specifica, che da un lato, avvantaggiava lo Stato responsabile della violazione esonerandolo dalla *restitutio* e dall’altro, ostacolava l’attività di controllo del Comitato dei ministri sull’esecuzione delle sentenze da parte dello Stato responsabile della violazione²², e inizia a identificare in via autonoma le misure individuali idonee a riparare le conseguenze della violazione accertata e, talvolta, anche quelle generali, seppur con minore precisione, necessarie ad evitare il ripetersi di violazioni identiche a quella accertata²³.

²⁰ Si v., tra le tante, le sentenze Corte edu: *Papamichalopoulos e altri c. Grecia* del 31.5.1995; *Hodos e altri c. Romania* del 21.5.2002.

²¹ P. PIRRONE, *L’obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., pp. 70-73.

²² G. BARTOLINI, *Art. 41*, cit., pp. 724-725.

²³ Si v. le sentenze della Corte Edu: *Scoppola c. Italia*, Grande camera, del 17.9.2009, § 154; *Öcalan c. Turchia*, Grande Camera, causa n. 46221/99, del 12.5.2005, § 210; *Alexanian c. Russia*, causa n. 46468/06, del 22.12.2008, § 239; *Verein gegen Tierfabriken Schweiz c. Svizzera*, Grande Camera, causa n. 32772/02, del 30.6.2009, §§ 85 e 88; *Popov c. Russia*, causa n. 26853/04, del 13.7.2006, § 263, in cui la natura della violazione accertata non lascia alcun margine di scelta allo Stato parte in causa sulle misure da prendere per porre fine alla violazione. Su tale nuovo orientamento della Corte Edu, si v. in

Si tratta di un condivisibile orientamento della Corte Edu, in base al quale essa non sembra più accontentarsi della semplice riparazione in forma pecuniaria, alla quale viene attribuito carattere recessivo e sussidiario, richiedendo allo Stato responsabile della violazione la riparazione in forma specifica, laddove possibile e/o l'adeguamento del proprio ordinamento alle previsioni pattizie.

In relazione a tale ultimo profilo, esso è stato delineato dalla Corte principalmente nell'ambito delle cd. *sentenze-pilota*²⁴, di accertamento di violazioni della Convenzione aventi carattere strutturale, in cui essa non si limita ad individuare il problema generale che ha dato origine alla violazione, ma indica, talvolta, anche le misure generali necessarie ad evitare il ripetersi di violazioni identiche a quella accertata.

Si tratta di una procedura²⁵ attivata dalla Corte Edu nei casi di perdurante inadempienza dello Stato responsabile della violazione, che le consente di congelare la trattazione di ricorsi analoghi, già presentati o che saranno presentati successivamente alla decisione che la dispone, in attesa che lo Stato provveda ad emanare le misure necessarie, la cui *ratio* consiste nella necessità di decongestionare l'attività della stessa, sovraccaricata da un numero sempre crescente di ricorsi individuali che mina la stessa *esistenza* del sistema Cedu.

dottrina, P. PUSTORINO, *Esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani e revisione dei processi penali: sviluppi nella giurisprudenza italiana*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2007, pp. 679-680, il quale ritiene che esso derivi da una interpretazione teleologica dell'art. 46 Cedu, che consente alla Corte di tenere conto delle caratteristiche peculiari del singolo sistema normativo e di perseguire una politica di prevenzione.

²⁴ Si tratta di un consolidato orientamento giurisprudenziale inaugurato con la sentenza Corte Edu *Broniowski c. Polonia* del 2004; fra le più recenti, si v. la sentenza Corte Edu, *Hummuban Kaplan c. Turchia*, causa n. 24240/07, del 20.3.2012, §§ 63 e 77, concernente la durata dei processi. Tale prassi giurisprudenziale è stata recentemente codificata nel nuovo art. 61 del regolamento della Corte Edu, entrato in vigore il 31.3.2011.

²⁵ Tale procedura è stata adottata dalla Corte Edu sulla base di una interpretazione «innovatrice» della Risoluzione 3 del Comitato dei ministri del 12.5.2004, relativa alle sentenze che accertano l'esistenza di un problema strutturale da cui deriva la violazione, si v. V. ZAGREBELSKY, *L'avvenire del sistema europeo di protezione dei diritti umani affidato per ora al Protocollo n. 14 bis*, cit., pp. 10-11.

L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte Edu posto dall'art. 46.1 Cedu in capo allo Stato parte della causa, infine, esplica la sua efficacia obbligatoria nell'ambito dell'ordinamento internazionale.

Nei diversi ordinamenti degli Stati parti della Convenzione, invece, le sentenze della Corte di Strasburgo non hanno efficacia vincolante ovvero non pongono obblighi di diritto interno e ciò a prescindere dal recepimento o meno della Cedu negli stessi²⁶. La loro efficacia, pertanto, dipende da quanto statuito sul punto dagli stessi in via normativa²⁷ e/o da quanto si desume dalla prassi interna di esecuzione delle stesse.

Al riguardo, si registra una tendenza degli organi interni dello Stato parte in causa, governo, legislatore, pubblica amministrazione e, soprattutto, del giudice nazionale, a sentirsi i soggetti destinatari dell'obbligo di conformarsi alle sentenze definitive della Corte di cui all'art. 46.1 Cedu²⁸, che viene adempiuto attraverso l'adozione di provvedimenti generali e/o individuali. I giudici nazionali, in particolare, per dare attuazione al suddetto obbligo hanno adottato misure individuali in assenza di una base normativa²⁹ e hanno riconosciuto 'effetti diretti' alle sentenze della Corte di Strasburgo, attraverso l'interpretazione delle norme interne alla luce della sentenza Edu, la disapplicazione da parte dei giudici nazionali e l'abrogazione-*annullamento* da parte delle Corti costituzionali nazionali delle norme interne conside-

²⁶ P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., pp. 80-82.

²⁷ Negli ordinamenti degli Stati parti si riscontrano, in particolare, norme statali che attribuiscono alle sentenze della Corte Edu una particolare e circoscritta efficacia giuridica, ma non è dato riscontrare negli stessi norme che gli riconoscono una efficacia giuridica generale, si pensi ad esempio alle norme statali sulla riapertura dei processi penali, civili e amministrativi emanate in seguito ad una sentenza della Corte Edu, si v. sul punto P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., pp. 81-103.

²⁸ P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., pp. 233-243; nello stesso senso, si v. M. CARTABIA, *La Cedu e l'ordinamento italiano...*, cit., p. 26.

²⁹ Si pensi a quelle relative alla riapertura dei processi interni a seguito di una sentenza della Corte Edu, si v. P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., pp. 103-112.

rate dalla Corte Edu in contrasto con la Cedu, tutte tendenti ad evitare la reiterazione della violazione accertata nella sentenza³⁰.

Alla luce di quanto detto è possibile affermare che l' 'obbligo' degli Stati parti della Convenzione europea di conformarsi alle sentenze definitive della Corte di cui all'art. 46.1, ha, in generale, la natura di un *obbligo di risultato*³¹, paragonabile, *per certi versi*, a quello derivante dalle direttive comunitarie non *self-executing*³², e, in particolari ed eccezionali casi, la natura di un *obbligo di mezzi*, che impegna gli Stati a livello internazionale, mentre a livello interno, esso si risolve in un generale *dovere di leale collaborazione* che investe tutti gli organi interni dello (e allo³³) Stato³⁴.

Né a diversa conclusione si potrebbe pervenire attraverso le novità introdotte dal citato Protocollo n. 14 del 2004, la cui *ratio* è quella di realizzare un potenziamento del sistema di controllo della Convenzione europea che non muta, tuttavia, la sostanza dell'obbligo di cui all'art. 46.1 Cedu e i suoi effetti negli ordinamenti degli Stati parti della Convenzione.

Esso, in particolare, attribuisce al Comitato dei Ministri il potere di adire la Corte Edu sia affinché questa si pronunci, in presenza di una difficoltà interpretativa di una sua precedente decisione definitiva tale da ostacolare il controllo sull'esecuzione della stessa su tale questione interpretativa (terzo paragrafo), sia per accertare l'eventuale violazione dell'obbligo dello Stato parte in causa di conformarsi alle sue sentenze definitive (quarto paragrafo) e rinviare, in caso affermativo, la questione dell'inadem-

³⁰ P. PIRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., pp. 90-128 (corsivo nostro).

³¹ P. PIRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., p. 253; A. DRZEMCZEWSKY, *Art. 46*, cit., p. 690; B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo...*, cit., pp. 302-303; P. PUSTORINO, *Esecuzione delle sentenze della Corte europea...*, cit., p. 683.

³² Si tratta, infatti, in entrambi i casi di un obbligo di risultato che si prefigge delle finalità di armonizzazione: delle legislazioni dei diversi Stati membri per quanto concerne le direttive comunitarie, delle tutele dei diritti fondamentali per quanto riguarda le sentenze della Corte di Strasburgo.

³³ Il riferimento è alle forme di Stato composto, di tipo regionale o federale, nelle quali tra i soggetti destinatari dell'obbligo in esame dovrebbero ricomprendersi anche gli enti sub-statali.

³⁴ Si tratta del noto principio di buona fede nell'esecuzione dei Trattati sancito dall'art. 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

pimento dell'obbligo di cui all'art. 46.1 Cedu al Comitato dei Ministri, affinché decida le misure da adottare (quinto paragrafo)³⁵.

Tali previsioni, come evidente, consentono di affiancare al controllo politico, esercitato dal Comitato dei ministri sull'esecuzione delle sentenze da parte dello Stato responsabile della violazione, un controllo di tipo giurisdizionale.

La partecipazione della Corte Edu nella fase del controllo sull'esecuzione delle sue sentenze solleva, tuttavia, alcune perplessità e taluni profili problematici.

Più precisamente, il controllo del giudice europeo sull'adempimento o sul corretto adempimento dell'obbligo in esame dovrebbe riguardare i soli profili individuali dell'esecuzione della sentenza e non quelli generali, in virtù del parallelismo tra competenze della Corte *ex art.* 41 e quelle di cui al nuovo art. 46.4 della Cedu³⁶.

Tuttavia, alla luce del recente attivismo della Corte europea in relazione, come visto, ai casi di accertamento di violazioni aventi carattere strutturale, sembra difficile pensare che essa si astenga dal valutare l'adeguatezza delle misure generali adottate dallo Stato responsabile della violazione in esecuzione di una sua precedente sentenza. In tali casi, il coinvolgimento del giudice europeo nel processo di esecuzione della sentenza farebbe assumere al controllo giurisdizionale una colorazione di tipo politico, di fronte alla quale esso non sembra attrezzato³⁷.

Inoltre, la valutazione della Corte europea ai sensi del nuovo art. 46.4 in relazione al corretto o non corretto adempimento dell'obbligo in esame da parte degli Stati, con particolare riguardo alle finalità delle misure da essi poste, potrebbe porsi in contrasto con quella operata dal Comitato dei ministri in sede di

³⁵ Si tratta di un complesso di disposizioni che, invero, erano già state recepite e ampliate dal regolamento sul controllo dell'esecuzione delle decisioni della Corte di Strasburgo, adottato dal Comitato dei Ministri con la Risoluzione del 10 maggio 2006, su cui v. P. PUSTORINO, *Esecuzione delle sentenze della Corte europea...*, cit., p. 680 ss.

³⁶ P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., p. 196; nello stesso senso, si v. B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo...*, cit., p. 305.

³⁷ V. ZAGREBELSKY, *L'avvenire del sistema europeo di protezione dei diritti umani affidato per ora al Protocollo n. 14 bis*, cit., p. 14.

controllo sull'esecuzione delle sentenze da parte degli Stati *ex* art. 46.2, generando possibili conflitti di attribuzione, con grave pregiudizio per la certezza delle posizioni giuridiche soggettive delle parti³⁸, e senza, peraltro, che vi sia un organo competente a deciderli.

Riguardo, poi, ai poteri di cui dispone il Comitato dei Ministri per sanzionare l'inadempienza degli Stati, essi hanno natura politica e risultano, peraltro, difficilmente praticabili vista la gravità delle sanzioni previste³⁹.

La stessa cosa dicasi per l'attivazione del controllo giurisdizionale che è rimessa ad una delibera a maggioranza qualificata di un organo intergovernativo⁴⁰ ed è subordinata alla constatazione di una situazione eccezionale⁴¹, a differenza di quanto è previsto nell'ordinamento europeo *ex* artt. 258-260 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in cui essa spetta ad un organo autonomo di governo: la Commissione europea.

A ciò si aggiunga l'impossibilità di irrogare a carico dello Stato inadempiente una sanzione pecuniaria⁴², a differenza di quanto è previsto nell'Unione europea, in cui spetta alla Corte di giustizia la competenza non solo di accertare le violazioni del diritto comunitario da parte degli Stati membri ma anche di condanna-

³⁸ P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., p. 197. Contra A. SACCUCCI, *L'entrata in vigore del Protocollo n. 14 e le nuove regole procedurali per la sua applicazione*, cit., p. 336, il quale parla di collaborazione inter-istituzionale fra l'organo politico e l'organo giurisdizionale, funzionale alla certezza del diritto nella fase dell'esecuzione.

³⁹ Si v. l'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa adottato nel 1949, che prevede la sospensione dei diritti di rappresentanza dello Stato responsabile della violazione e perfino il suo ritiro.

⁴⁰ Ai sensi del quarto paragrafo dell'art. 46 Cedu, in particolare, il potere del Comitato dei Ministri di adire la Corte Edu è rimesso ad una decisione adottata con voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno diritto ad avere un seggio in seno al Comitato.

⁴¹ A. SACCUCCI, *L'entrata in vigore del Protocollo n. 14 e le nuove regole procedurali per la sua applicazione*, cit., p. 338, il quale cita al riguardo il Rapporto esplicativo che accompagna il Protocollo n. 14.

⁴² Si v. A. SACCUCCI, *L'entrata in vigore del Protocollo n. 14 e le nuove regole procedurali per la sua applicazione*, cit., p. 338, il quale cita al riguardo il Rapporto esplicativo che accompagna il Protocollo n. 14.

re lo Stato ritenuto responsabile della violazione *ex artt.* 258-260 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Nonostante i dubbi e le problematiche evidenziate in relazione, in particolare, al controllo della Corte Edu sull'adempimento dell'obbligo di cui all'art. 46.1 Cedu, la sua sola previsione potrebbe comunque essere percepita da parte degli organi interni degli Stati parti, in particolare dai giudici nazionali, come uno strumento di 'pressione' nei loro confronti, rafforzando il loro coinvolgimento nel processo di esecuzione delle sentenze Edu e lo spirito di leale collaborazione fra gli stessi e il giudice di Strasburgo.

2. Segue: *l'efficacia delle sentenze della Corte di Strasburgo nell'ordinamento giuridico italiano*

Nell'ordinamento giuridico italiano non si trovano norme che attribuiscono alle sentenze della Corte Edu un'efficacia giuridica generale, sia in relazione agli effetti delle stesse sullo Stato parte della causa *ex art.* 46 Cedu che con riguardo agli effetti della giurisprudenza di Strasburgo.

In relazione al primo profilo, premesso che l'efficacia obbligatoria della Cedu riconosciuta, come detto, dall'ordinamento giuridico italiano, non implica di per sé il riconoscimento della medesima efficacia alle sentenze della Corte di Strasburgo⁴³, questa dipende esclusivamente da quanto si desume dalla prassi di esecuzione delle stesse.

Sul piano normativo, in particolare, si trovano provvedimenti a carattere settoriale con cui il legislatore ha provveduto a dare esecuzione alle sentenze della Corte di Strasburgo⁴⁴.

⁴³ Si v. P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., p. 82.

⁴⁴ Si v.: la legge, c.d. "Pinto", n. 89/2001, che ha istituito una via di ricorso interno per la riparazione del danno derivante dal mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo di cui all'art. 6 Cedu; l'art. 43 del d.P.R. n. 327/2001 (T.U. in materia di espropriazioni); la legge n. 279/2002, contenente misure a garanzia dei diritti del detenuto; la legge n. 95/2004 sul controllo della corrispondenza dei detenuti; la legge n. 60/2005 che modifica gli artt. 157 e 175 c.p.p., prevedendo la restituzione nel termine per impugnare a favore dell'imputato condannato in contumacia, senza che abbia avuto

A tale parziale attivismo del legislatore italiano⁴⁵ si è accompagnata, soprattutto negli ultimi anni, una maggiore attenzione e una maggiore sensibilità dei nostri giudici in tema di esecuzione delle sentenze Edu nell'ordinamento giuridico interno.

Sia i giudici di merito che le supreme magistrature hanno adottato, in particolare, misure individuali, talvolta anche in assenza di una base normativa, in esecuzione della sentenza della Corte Edu⁴⁶.

Anche la Corte costituzionale ha recepito gli orientamenti del giudice di Strasburgo, mutando talvolta la propria giurisprudenza alla luce degli stessi, come dimostrano le sentenze gemelle del 2007 ed altre successive alle stesse⁴⁷.

L'esecuzione delle sentenze della Corte Edu nel nostro ordinamento da parte del legislatore e dei giudici sembrerebbe trovare la sua legittimazione nell'art. 117.1 Cost., in particolare, nel principio generale di conformità del diritto interno al diritto internazionale che, come detto, tale articolo esprimerebbe.

In relazione all'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo in via normativa, il citato principio ha trovato attuazione nella legge n. 12 del 2006⁴⁸, che, tuttavia, non prevede un ordi-

conoscenza del procedimento; il d.P.R. n. 289/2005 che ha modificato l'art. 19 del d.P.R. n. 313/2002, prevedendo l'iscrizione nel casellario giudiziale dell'estratto delle decisioni definitive della Corte europea sui provvedimenti giudiziali e amministrativi iscritti nello stesso; il d.lgs. n. 5/2006, contenente misure volte ad eliminare le violazioni dei diritti dei soggetti sottoposti alle procedure fallimentari o dichiarati falliti.

⁴⁵ Il riferimento è, anche, a quelle pronunce della Corte Edu che richiedono riforme strutturali e di sistema, quali ad es. quelle relative alla durata (ir)ragionevole dei processi italiani che richiedono una riforma della giustizia, o quelle relative alla riapertura dei processi civili, amministrativi e, soprattutto, penali per violazione del processo equo di cui all'art. 6 Cedu, che richiedono, come in precedenza rilevato, un intervento del legislatore italiano, non potendo essere tutto delegato al giudice.

⁴⁶ Per ampi e recenti riferimenti alla giurisprudenza italiana, con particolare riguardo alle pronunce della Suprema Corte di Cassazione, in relazione all'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo, si v. P. PIRRONE, *Art. 46*, cit., pp. 754-755.

⁴⁷ Si v. fra le altre, tra le più recenti, le sentenze Corte cost.: n. 317, n. 245 e n. 181 del 2011 e n. 93 del 2010.

⁴⁸ Si tratta dell'art. 1 della legge n. 12 del 2006 (c.d. legge Azzolini), che ha aggiunto all'art. 5, comma 3, della legge n. 400/1988, la lettera a *bis*), la quale prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri: «promuove gli

nario strumento di adeguamento dell'ordinamento interno alla Convenzione europea, al pari di quanto previsto per l'ordinamento europeo con la legge annuale europea⁴⁹.

La previsione di tale strumento potrebbe, in particolare, ridurre il rischio di condanne dell'Italia per violazioni della Cedu, consentendo di perseguire una politica di prevenzione e di contenimento della spesa pubblica.

Diversamente si pone la questione della rilevanza della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ovvero sia dell'interpretazione delle disposizioni della Cedu da parte della stessa, nell'ordinamento giuridico italiano.

Al riguardo, il panorama giurisprudenziale non ha offerto soluzioni univoche. Si è passati dall'applicazione del criterio d'interpretazione conforme del diritto interno al diritto convenzionale in esame⁵⁰ all'attribuzione, come detto, di effetti diretti alle norme Cedu con conseguente disapplicazione della norma interna in contrasto con esse.

Per fare chiarezza sul punto è intervenuta la Corte costituzionale, con le sentenze gemelle del 2007 e con quelle successive alle stesse, che, come detto, da un lato, ha sancito in capo al giudice comune l'obbligo di interpretazione conforme delle norme interne alle norme Cedu, nel significato loro attribuito dal giudice di Strasburgo e dall'altro, ha escluso gli effetti diretti delle norme Cedu con le conseguenze sopraesposte.

adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce». Tale legge ha, poi, trovato esecuzione con il d.P.C.M. del 1.2.2007, il quale prevede l'istituzione di un apposito Dipartimento, presso la Presidenza del Consiglio, al quale spetta la cura degli adempimenti conseguenti alle pronunce della Corte di Strasburgo. Degna di nota è, altresì, l'istituzione nel 2005, presso l'Avvocatura della Camera dei deputati, di un Osservatorio permanente delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

⁴⁹ Si tratta, come noto, della legge annuale di adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi derivanti dall'Unione europea prevista dall'art. 29 della recente legge n. 234/2012.

⁵⁰ Si v. P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea...*, cit., p. 87, nota n. 13.

In relazione al primo profilo, il giudice delle leggi ha disposto, in particolare, un vincolo interpretativo alla giurisprudenza di Strasburgo, quantomeno inizialmente assoluto e generale⁵¹, sia per sé stesso che per i giudici comuni, riconoscendo la competenza *esclusiva* della Corte Edu sull'interpretazione e applicazione della Convenzione (art. 32.1 Cedu)⁵².

In altri termini, esso vieta a sé stesso e ai giudici comuni di modificare l'interpretazione delle disposizioni della Cedu, così come risultante dalla giurisprudenza europea, contrariamente alla prassi giurisprudenziale fino a quel momento invalsa, senza tuttavia sancire un obbligo di conformità alla stessa.

In relazione a tale ultimo profilo, la Corte, infatti, coerentemente con quanto sopra affermato, ha precisato che la giurisprudenza Edu non si *sovrappone* a quella dei giudici nazionali⁵³, ma comporta esclusivamente un obbligo di adeguamento della legislazione interna alla Cedu, così come interpretata dal giudice europeo⁵⁴.

In tal modo, essa ha delineato un rapporto fra giudici nazio-

⁵¹ Su tali caratteri del vincolo interpretativo alla giurisprudenza Edu, si v. E. LAMARQUE, *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, in *Corriere giuridico*, n. 7/2010, pp. 957-958, la quale, in particolare, evidenzia la mancata distinzione fra le diverse tipologie di sentenze, se di condanna o di accertamento-dichiarative, e all'interno di queste la mancata distinzione fra giurisprudenza consolidata e non, fra sentenze definitive e non, e, soprattutto, fra sentenze rese nei confronti dell'Italia e quelle rese nei confronti degli altri Stati parti della Convenzione.

⁵² Si v. le sentenze Corte cost. n. 348 e n. 349 del 2007; n. 39/08. In dottrina, sulla necessità di preservare spazi di autonomia interpretativa dei giudici comuni si v. M. BIGNAMI, *Costituzione, Carta di Nizza, Cedu e legge nazionale: una metodologia operativa per il giudice comune impegnato nella tutela dei diritti fondamentali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 4, il quale, in particolare, ritiene che le sentenze gemelle del 2007 e quelle successive alle stesse non vadano in tale direzione ed anzi imbrigliano i poteri interpretativi del giudice comune e dello stesso giudice costituzionale.

⁵³ I rapporti fra la Corte di Strasburgo da un lato, e i giudici comuni e costituzionali dall'altro, non sembrano potersi ricostruire secondo logiche di tipo gerarchico, ma attraverso pratiche di leale collaborazione fra gli stessi, si v. in tal senso R. CONTI, *Cedu e interpretazione del giudice: gerarchia o dialogo con la Corte di Strasburgo?*, in www.federalismi.it, n. 6/2010, p. 16 ss.

⁵⁴ Si v. le sentenze Corte cost. nn.: 348/07 (punto 4.6. considerato in diritto); 349/07 (punto 6.2. considerato in diritto); 129/08 (punto 7. considerato in diritto).

nali e giudice di Strasburgo di tipo *orizzontale e paritario*⁵⁵ e ha individuato nel legislatore il *primo destinatario diretto* dell'obbligo di adeguamento dell'ordinamento interno alle norme Cedu.

Nella recente giurisprudenza costituzionale si registra una positiva evoluzione sia in relazione ai caratteri del vincolo interpretativo alla giurisprudenza di Strasburgo che ai destinatari della stessa.

I caratteri di tale vincolo interpretativo risultano, in particolare, mitigati sia in linea di principio che nella prassi applicativa dello stesso.

Più precisamente, nella sentenza n. 311 del 2009, confermata dalla giurisprudenza successiva⁵⁶, la Corte, si riserva un margine di apprezzamento e di adeguamento della giurisprudenza di Strasburgo al fine di valutarne il suo impatto nell'ordinamento giuridico interno, nel rispetto, tuttavia, della *sostanza* della stessa.

Tale formula sembra dare spazio a qualche differenziazione⁵⁷. Una differenziazione, in particolare, solo annunciata nella sent. n. 311 del 2009 e invece applicata nella successiva sentenza n. 236 del 2011, riguardante il principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo, nel senso di un effettivo rafforzamento della tutela dei diritti⁵⁸. Una differenziazione, peraltro, che appare opportuno estendere anche ai giudici comuni, considerato che la giurisprudenza italiana si è mostrata talvolta più sensibile e attenta alle sfumature rispetto a quella di Strasburgo, come dimostra la vicenda in tema di lottizzazione abusiva oggetto di pronunce da parte di entrambi i giudici⁵⁹.

Si tratta della nota dottrina del margine di apprezzamento

⁵⁵ Si v. C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della Cedu e delle leggi con essa configgenti*, cit., p. 5.

⁵⁶ Sentenze Corte cost. nn.: 236, 257, 303 del 2011 e 15 del 2012.

⁵⁷ Si v. in tal senso, A. RUGGERI, *La Corte fa il punto sul rilievo interno della Cedu e della Carta di Nizza – Strasburgo (a prima lettura di Corte cost. n. 80 del 2011)*, in www.giurcost.it, p. 3.

⁵⁸ Punto 9. del considerato in diritto.

⁵⁹ Su tale ultimo punto si v. F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2012, pp. 134-135, il quale fa riferimento alla sentenza della Corte Edu del 30.8.2009 recepita con delle utili precisazioni e specificazioni dalla sentenza Cassazione, III, del 27.9.2010 n. 34882.

radicata nelle decisioni della Corte Edu che consente la tutela delle diversità culturali e sociali di un Paese⁶⁰.

La nostra Corte, tuttavia, sembra declinare tale dottrina in un senso diverso rispetto a quello delineatosi nella giurisprudenza di Strasburgo.

Più precisamente, nella coeva sentenza n. 317 del 2009 la Consulta afferma, come detto, il principio della 'massima espansione delle tutele' e chiarisce che il concetto della 'tutela più intensa' non riguarda il singolo diritto, ma il complesso dei diritti fondamentali, la cui protezione «*deve essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate e in potenziale conflitto fra loro*», scongiurando in tal modo che il rafforzamento della tutela dell'uno possa arrecare un *vulnus* ad altri diritti ugualmente tutelati dalla Costituzione e dalla stessa Convenzione europea⁶¹.

Essa, pertanto, sembra rendere la dottrina del margine di apprezzamento servente il bilanciamento fra le nostre garanzie costituzionali e la norma 'esterna', così come interpretata dal giudice di Strasburgo, il quale, invece, ritiene che essa operi come un criterio interpretativo delle previsioni della Cedu, discendente dalla formulazione generica delle stesse e, quindi, tutto interno alla norma convenzionale rilevante nel caso di specie⁶².

A tale particolare modo di intendere la citata dottrina si è affiancato, nella prassi applicativa delle pronunce della Corte Edu da parte dei giudici costituzionali, il ricorso alla cd. tecnica del *distinguishing*, che contribuisce a mitigare la rigidità del vincolo interpretativo alla giurisprudenza di Strasburgo, in precedenza evidenziata⁶³.

L'utilizzo di tale tecnica consente, in particolare, al giudice delle leggi di sottrarsi al carattere vincolante di una precedente decisione della Corte Edu, tutte le volte in cui il caso deciso a Strasburgo non sia sovrapponibile in tutti i suoi elementi a quel-

⁶⁰ Per maggiori approfondimenti, si rinvia a P. TANZARELLA, *Il margine di apprezzamento*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, cit., p. 145 ss.

⁶¹ Punto 7. considerato in diritto.

⁶² Si v. E. LAMARQUE, *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, cit., p. 962.

⁶³ Si v. E. LAMARQUE, *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, cit., p. 960.

lo oggetto del suo giudizio, e di acquistare così ampi spazi di discrezionalità.

Si tratta di una tecnica che i giudici costituzionali suggeriscono anche ai giudici comuni di utilizzare nell'ambito dell'obbligo di interpretazione conforme della norma interna alla norma Cedu. Più precisamente, il giudice delle leggi induce il giudice comune, non tanto a tenere conto del precedente con l'occhio del giurista continentale, ovverosia in relazione al principio di diritto in esso astrattamente enunciato, ma a riguardare la giurisprudenza di Strasburgo e i suoi precedenti in relazione ai singoli casi decisi e alla *ratio decidendi* ad essi sottesa, valutandone la loro sovrapponibilità rispetto al caso oggetto del suo giudizio.

Alla luce di quanto detto è evidente che non solo il legislatore ma anche i giudici, costituzionali e non, si sentono e sono coinvolti nel processo di armonizzazione delle tutele costituzionali e convenzionali al fine della massima espansione delle stesse.

La decisione in ordine soprattutto ai nuovi diritti fondamentali dovrebbe essere, tuttavia, affidata *in prima battuta* al legislatore⁶⁴, in particolare costituzionale, al quale spetterebbe porre norme chiare e precise, che mirino a salvaguardare non solo l'autodeterminazione dell'individuo, che è in *re ipsa* al diritto di libertà in quanto tale, ma soprattutto, e con riferimento ai nuovi diritti, a valorizzare il concetto di 'persona' a cui spetta anche una *libertà per agire* oltre che una *libertà di agire*⁶⁵. Ma ciò non esclude che, nel caso di inerzia del legislatore, spetti alla Corte costituzionale stimolare l'intervento legislativo attraverso le usuali e note sentenze monito e sentenze additive, semplici e di principio, là dove possibile, e spetti ai giudici comuni fare la loro parte con l'utilizzo degli strumenti che l'ordinamento gli conferisce.

Si tratta della nota questione del rapporto fra politica e giurisdizione in tema di diritti fondamentali, pervaso da inevitabili reciproci condizionamenti e reso più complesso dal processo di integrazione tra gli ordinamenti e dalla globalizzazione giuridica, il cui equilibrio sembra potersi rinvenire da un lato, nella qualità

⁶⁴ Si v. sul punto M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, cit., p. 59.

⁶⁵ Si v. su tale ultimo punto A. BARBERA, *Prefazione*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, cit., p. 10.

dei testi normativi⁶⁶, nella loro chiarezza e idoneità a offrire una adeguata sintesi degli interessi nazionali, internazionali e sovranazionali e dall'altro, nell'ineludibile dovere del giudice di utilizzare il panorama normativo e giurisprudenziale che dai diversi livelli istituzionali deriva, nei limiti, tuttavia, delle competenze e dei poteri ad esso attribuiti.

3. I rapporti tra i diversi livelli di tutela dei diritti e la necessità di pratiche di leale collaborazione fra le Corti supreme: internazionali, nazionali e sovranazionali per un rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali dell'uomo

L'accostamento ai sistemi nazionali di tutela delle libertà fondamentali dei livelli superiori, per dimensione geografica, di tutela dei diritti ha eroso il monopolio statale nella difesa degli stessi, intaccando lo stesso concetto di sovranità che risulta condivisa tra lo Stato, l'Unione europea e il Consiglio d'Europa.

Si parla, al riguardo, di tutela multilivello dei diritti, la quale manca di linearità e di univocità, coerentemente con il processo di tutela sistemica dei diritti, che non può che essere dinamico, in ragione delle pretese del caso e plurale, in ragione dei diversi attori coinvolti, in continua tensione dialettica fra loro. Ma questo potrebbe essere più un pregio che un difetto.

I sistemi di tutela dei diritti fondamentali, internazionale ed europeo hanno, in particolare, carattere trasversale, complementare-integrativo⁶⁷ e, talvolta, anche concorrenziale rispetto ai si-

⁶⁶ Per maggiori approfondimenti sul tema della qualità dei testi normativi, si v.: L. LORELLO, *Funzione legislativa e comitato per la legislazione*, Torino, 2003; la nuova linea editoriale inaugurata dalla rivista telematica Federalismi.it e diretta da M. RAVERAIRA, *Presentazione del Focus Semplificazione e qualità della normazione*, in www.federalismi.it, n. 10/2009.

⁶⁷ Sul carattere integrativo delle Carte dei diritti, si pensi ad es. ai nuovi diritti contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che non trovano menzione nella Cedu e nelle Carte costituzionali nazionali ed, ancora, all'assenza dei diritti sociali nella Cedu. Con riferimento a tale ultimo profilo, invero, in una serie di pronunce la Corte Edu ha da tempo ritenuto che controversie aventi ad oggetto prestazioni sociali possano coinvolgere diritti civili e politici, alla cui tutela essa è preposta in forza della CEDU, si v. in

stemi nazionali di tutela⁶⁸ e fra di loro.

In relazione a tale ultimo profilo, inizialmente la Corte di Strasburgo si è rifiutata di sindacare la conformità a Convenzione degli atti comunitari, dichiarando il ricorso inammissibile per mancata adesione della Comunità europea alla Cedu.

Successivamente, a partire dal 1990, essa sembra, invero ammettere un controllo, seppur indiretto, sulla compatibilità delle norme comunitarie con la Convenzione, attraverso le norme nazionali di attuazione delle stesse⁶⁹.

La Corte Edu, in particolare, ritiene che il sistema di protezione dei diritti fondamentali in seno alla Comunità europea sia “equivalente”, ovverosia “paragonabile”, a quello garantito dalla Cedu.

Tale equivalenza fa scattare, tuttavia, una presunzione *iuris tantum* di conformità del diritto interno attuativo del diritto comunitario e dello stesso alla Convenzione, superabile attraverso la dimostrazione della ‘*manifesta insufficienza*’ della protezione dei diritti garantiti dalla Cedu, con la criticabile conseguenza di una rinuncia da parte della Corte di Strasburgo ad un controllo effettivo del rispetto degli obblighi convenzionali da parte degli Stati membri dell’Unione europea⁷⁰.

I suddetti sistemi di tutela dei diritti sono, peraltro, parzialmente fungibili per la diversità del contesto normativo in cui

tal senso, M. DELMAS –MARTY, *Trois défis pour un ordre mondial*, Paris, 1998, p. 51.

⁶⁸ Sull’incidenza, in positivo e in negativo, della giurisprudenza comunitaria in tema di diritti fondamentali sulla disciplina costituzionale interna, si v. F. DONATI, *La tutela dei diritti fondamentali nel sistema comunitario*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, cit., p. 253 ss. Sulla medesima incidenza da parte della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, si v. D. TEGA, *La Cedu e l’ordinamento italiano*, cit., pp. 85-86. Si v. anche M. CARTABIA, *L’ora dei diritti fondamentali nell’Unione europea*, cit., pp. 26-27.

⁶⁹ Si v. in tal senso, A. ALEN, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali: le Corti costituzionali, la Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti dell’uomo. “Ci sono ancora dei giudici a Berlino [leggere: Strasburgo]”*, cit., p. 226; M. E. GENNUSA, *La Cedu e l’Unione europea*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, cit., p. 107 ss.

⁷⁰ A. ALEN, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali....*, cit., pp. 227-228; F. DONATI, *La tutela dei diritti fondamentali nel sistema comunitario*, cit., p. 250.

operano, dell'organo che li interpreta⁷¹ e del linguaggio giuridico⁷².

La stessa menzione della Cedu nell'art. 6.3 del TUE tra i principi generali del diritto dell'Unione non comporta affatto una subordinazione del giudice di Lussemburgo all'interpretazione dei diritti in essa contenuti a quella fornita dal giudice di Strasburgo⁷³.

Da ciò il rischio di una delegittimazione reciproca delle Corti costituzionali nazionali, internazionali e sovranazionali, nel caso di pronunce contrastanti ed aventi ad oggetto la medesima fattispecie concreta, e di una incertezza da parte del giudice nazionale che non saprebbe a quale sentenza conformarsi.

Nella tutela multilivello dei diritti si registra, tuttavia, anche una tendenza positiva e opposta a questa, che vede le citate Corti cooperare tra loro attraverso il richiamo delle rispettive giurisprudenze, al fine di realizzare una convergenza interpretativa che rafforza la loro legittimazione⁷⁴.

Con particolare riguardo ai rapporti fra l'Unione europea e la Cedu, tale cooperazione sembra assumere le forme di una vera e propria «*incorporazione*» del diritto comunitario dotato di effetti diretti nella Convenzione europea, che fa del giudice di Strasburgo anche il garante dell'attuazione degli obblighi comunitari⁷⁵.

⁷¹ Su tale punto, si v. M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, cit., p. 30, la quale ritiene che l'individualità dei sistemi nazionali di garanzia dei diritti dipende, anche, dalle modalità con cui essi sono stati affermati: in chiave personalista nelle Costituzioni europee come quella italiana e in chiave individualista nella Carta di Nizza, v. spec. p. 34.

⁷² Su tali profili, si rinvia per maggiori approfondimenti a E. CASTORINA, *Linguaggio costituzionale e integrazione europea*, in www.federalismi.it, n. 8/2009.

⁷³ Si v. i casi citati da M. E. GENNUSA, *La Cedu e l'Unione europea*, cit., p. 95 ss.

⁷⁴ Per degli esempi di coordinamento spontaneo fra le Corti, si v. M. E. GENNUSA, *La Cedu e l'Unione europea*, cit., p. 115 ss; C. CIUFFETTI, *Convergenze nelle giurisprudenze sovranazionali europee nelle tutele dei diritti fondamentali*, in www.federalismi.it, n. 1/2009; A. SPERTI, *Il dialogo tra le Corti costituzionali ed il ricorso alla comparazione giuridica nella esperienza più recente*, in *Rivista di dir. cost.*, 2006, p. 147, la quale parla di «*constitutional cross-fertilization*», v. spec. p. 128.

⁷⁵ M. E. GENNUSA, *La Cedu e l'Unione europea*, cit., p. 137 ss.

In un quadro così delineato – seppur sommariamente, essendo il tema bisognoso di ulteriori approfondimenti che in questa sede non possono essere affrontati – appare, pertanto, irrealistico e anche fuorviante rimanere, ancora, legati alla teoria della separazione degli ordinamenti⁷⁶ basata sul brocardo ad ogni “Carta la sua Corte”; occorre invece abbracciare l’idea di una concorrenza solidale e non competitiva fra le Carte dei diritti e le rispettive Corti, che non può che fondarsi sulla ricerca di un equilibrio, peraltro *dinamico*, fra la dimensione sovranazionale e quella nazionale dei diritti, entrambe necessarie e imprescindibili per una effettiva garanzia degli stessi⁷⁷.

Al riguardo, se il sistema di protezione dei diritti fondamentali in ambito Cedu riesce a soddisfare tale esigenza attraverso la dottrina del margine di apprezzamento e il principio di sussidiarietà, la stessa cosa non sembra potersi predicare in seno all’ordinamento europeo.

In tale ultimo ambito, il riferimento alle tradizioni costituzionali comuni di cui all’art. 6.3 TUE, a garanzia del pluralismo dei diritti, sembra, infatti, un elemento destinato a diventare sempre più evanescente⁷⁸.

Esse, in particolare, sembrano alludere alla supremazia del nucleo duro delle Costituzioni degli Stati membri⁷⁹ ed imporre, non solo alla Corte di giustizia europea ma anche ai giudici na-

⁷⁶ Si v. nello stesso senso, A. CARIOLA, *Note minime sui metodi nel diritto costituzionale e sul ruolo delle Corti nella costruzione dei parametri di legittimità*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, cit., p. 244 ss.; E. DI STEFANO, *Verso un patrimonio costituzionale comune. Riflessioni a margine della sentenza n. 102 del 2008*, in www.giurcost.it, p. 5.

⁷⁷ Si pensi al modello di costituzione internazionalizzata della Bosnia-Erzegovina che si è dimostrato insufficiente a garantire le posizioni giuridiche soggettive dei cittadini del paese e ha posto la necessità di introdurre un catalogo costituzionale interno delle libertà fondamentali, si v. sul punto G. F. FERRARI, *Rapporti fra giudici costituzionali d’Europa e Corti europee: dialogo o duplice monologo?*, in ID. (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Napoli, 2006, p. XXIX.

⁷⁸ M. CARTABIA, *L’ora dei diritti fondamentali nell’Unione europea*, cit., p. 31.

⁷⁹ A. ALEN, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali...*, cit., p. 233.

zionali, il ricorso alla comparazione giuridica al fine di trarre criteri di giudizio fondati su principi comuni⁸⁰.

In ambito europeo, tuttavia, le tradizioni costituzionali comuni non costituiscono in realtà il minimo comune denominatore, vista la tendenza dei giudici comunitari ad essere autoreferenziali nell'individuazione delle stesse⁸¹, nel senso di includere tra tali tradizioni soltanto quei principi conformi all'interesse europeo a prescindere dal loro carattere comune⁸².

A livello nazionale, invece, si tratta di una tecnica di giudizio, invalsa, soprattutto nei sistemi di *common law* che consente un'interazione e una reciproca influenza delle giurisprudenze delle supreme Corti costituzionali, che se fosse sposata anche dai giudici costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea potrebbe costituire un'efficace deterrente al protagonismo della Corte di giustizia, destinato sempre di più a crescere, in quanto si verrebbe a creare un filone giurisprudenziale comune da contrapporre a quello comunitario, di cui la Corte di Lussemburgo non potrebbe non tenere conto.

L'interazione giurisprudenziale, attraverso il ricorso al criterio ermeneutico della comparazione giuridica, appare ancora più necessaria se si considera che la sola scrittura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, indipendentemente dalla sua efficacia giuridica, sembra avere rafforzato più che atrofizzato il ruolo della Corte di giustizia europea come giudice 'costituzionale'⁸³.

Si profila, in particolare, il rischio di un'uniformazione delle

⁸⁰ A. CARIOLA, *Note minime sui metodi nel diritto costituzionale e sul ruolo delle Corti...*, cit., pp. 240-241.

⁸¹ A. CARIOLA, *Note minime sui metodi nel diritto costituzionale e sul ruolo delle Corti...*, cit., p. 246.

⁸² Basti pensare, al riguardo, al principio di proporzionalità che i giudici di Lussemburgo hanno recepito dal diritto tedesco, hanno adeguato alle esigenze comunitarie e attraverso il cd. effetto "*spill-over*" è penetrato in ordinamenti come quello italiano e quello britannico, la cui tradizione giuridica sconosceva tale principio, si v. sul punto, D. U. GALETTA, *Principio di proporzionalità*, in www.treccani.it, 2012; si v. al riguardo anche, A. SANDULLI, *Proporzionalità*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, Vol. V, p. 4643 ss.

⁸³ Si v. sul punto, M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, cit., p. 55.

tutele dei diritti nell'Europa continentale a immagine e somiglianza del sistema comunitario, attraverso il rinvio pregiudiziale e gli effetti diretti delle norme comunitarie e delle sentenze della Corte di Lussemburgo, al di là di formalismi giuridici che circoscrivono l'ambito di applicazione della citata Carta al diritto dell'Unione e alla sua attuazione da parte degli Stati membri⁸⁴.

A garanzia del pluralismo dei diritti e affinché la tutela multi-livello dei diritti si erga a *sistema* è necessaria l'azione congiunta della Corte di Strasburgo e delle Corti costituzionali nazionali.

Quest'ultime, in particolare, da un lato, dovrebbero divenire i garanti della dimensione storica, sociale e culturale dei diritti, ovverosia delle proprie tradizioni costituzionali attraverso l'uso di quei 'controlimiti' che in ambito comunitario diversi Stati membri hanno affermato e, perfino, in taluni casi, formalizzato⁸⁵ e dall'altro, come detto in precedenza, dovrebbero interagire tra loro al fine di creare quella convergenza giurisprudenziale necessaria a riempire di contenuto le tradizioni costituzionali comuni che, attualmente, non hanno alcuna consistenza semantica.

La determinazione del contenuto di tali tradizioni è, peraltro, necessaria al fine di rendere operativa la norma contenuta nella Carta dei diritti dell'Unione europea, in base alla quale i diritti da essa riconosciuti qualora risultino dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri devono essere interpretati in armonia con le stesse⁸⁶.

Occorrerebbe, in altre parole, un'inversione di tendenza: non dovrebbe essere la Corte di giustizia a enucleare le tradizioni costituzionali comuni e rifarsi ad esse per la tutela dei diritti, ma dovrebbero essere le Corti costituzionali nazionali ad armonizzare le proprie giurisprudenze, fondandole su principi comuni da

⁸⁴ Si tratta dell'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che sembra, peraltro, già sconfessato dalla prassi giurisprudenziale comunitaria in tema di diritti fondamentali, si v. sul punto M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, cit., p. 57 ss., che parla, in particolare, di «colonialismo giurisdizionale».

⁸⁵ Per riferimenti alla dottrina dei controlimiti da parte dei diversi Stati membri dell'Unione europea, si v. G. F. FERRARI, *Rapporti fra giudici costituzionali d'Europa e Corti europee...*, cit., p. XII ss.

⁸⁶ Si tratta dell'art. 52.4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

contrapporre all'azione uniformante in tema di diritti fondamentali che strutturalmente discende dal livello europeo.

A tal fine, lo strumento con cui realizzare il confronto fra le Corti costituzionali nazionali e la Corte di Lussemburgo non può che essere il rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*.

Al riguardo, la Corte costituzionale italiana, in maniera condivisibile, ha finalmente deciso di utilizzare, al pari di altre Corti⁸⁷, tale canale di comunicazione diretta, limitatamente tuttavia ai giudizi in via principale, e, quindi, di aprirsi al dialogo con la Corte di giustizia europea⁸⁸, potendo offrire, in tal modo, una prima interpretazione del diritto comunitario⁸⁹.

Al dialogo, indiretto e dinamico⁹⁰, instaurato dalla Consulta con il giudice di Lussemburgo si viene, oggi, pertanto, ad affiancare un dialogo diretto, che ha il pregio di inserire la stessa nel circuito giudici nazionali – giudici comunitari, rendendolo più virtuoso e armonioso.

L'utilizzo del rinvio pregiudiziale, quale strumento di integrazione dei parametri, da parte del nostro giudice delle leggi sembra, in particolare, trovare la sua giustificazione nel rispetto dei vincoli comunitari di cui all'art. 117.1 Cost.

Tale norma costituzionale sembra sancire, infatti, come detto, anche degli obblighi di astensione, che in una prospettiva funzionale dovrebbero consistere nell'obbligo di preservare gli effetti delle decisioni comunitarie al fine di garantire l'uniforme applicazione del diritto comunitario, e in una prospettiva strut-

⁸⁷ Il riferimento è, come noto, alla Corte costituzionale austriaca e a quella belga.

⁸⁸ Si tratta della sentenza Corte cost. n. 102 del 2008 e dell'ordinanza Corte cost. n. 103 del 2008, con note di: S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in www.forumcostituzionale.it; E. DI STEFANO, *Verso un patrimonio costituzionale comune...*, cit.; T. GIOVANNETTI, *L'ultimo passo del "cammino comunitario" conduce la Corte a Lussemburgo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, del 13.5.09.

⁸⁹ Su tale ultimo punto, si v. A. CARIOLA, *Note minime sui metodi nel diritto costituzionale e sul ruolo delle Corti...*, cit., p. 243.

⁹⁰ Sull'uso del diritto comunitario nella giurisprudenza costituzionale, si v. C. PETTINARI, *Sull'uso argomentativo del diritto comunitario nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, cit., p. 275 ss., il quale evidenzia l'opera di riavvicinamento fra i due ordinamenti compiuta dalla Corte.

turale dovrebbero obbligare gli organi interni a rispettare le competenze e i poteri delle istituzioni comunitarie.

Il primo comma dell'art. 117 Cost. è, inoltre, oramai utilizzato come parametro interposto di 'legittimità comunitaria' non solo in sede di giudizio in via principale ma anche nel giudizio in via incidentale⁹¹, senza che ciò abbia sancito, peraltro, l'abbandono del 'sindacato diffuso di comunitarietà delle leggi'⁹².

L'estensione dell'utilizzo della citata norma costituzionale anche ai giudizi in via incidentale dovrebbe comportare, per esigenze di economia processuale, nell'ipotesi in cui si presenti un dubbio interpretativo della norma comunitaria rilevante nel caso di specie, l'abbandono dell'orientamento giurisprudenziale, fino ad ora seguito in tali giudizi, consistente nella restituzione degli atti al giudice *a quo* e il conseguente utilizzo del rinvio pregiudiziale da parte della Corte anche in tali giudizi.

Tale nuovo orientamento giurisprudenziale, peraltro, andrebbe a soddisfare non solo esigenze di carattere processuale ma anche e, soprattutto, esigenze di ordine sostanziale in quanto esso consentirebbe alla Corte costituzionale di fare sentire la sua voce nello scenario europeo di tutela dei diritti fondamentali.

Un *timido* segnale in questa direzione sembra potersi rinvenire nell'ordinanza n. 165 del 2004, in cui il giudice delle leggi, rinvia a nuovo ruolo le questioni di legittimità costituzionale sol-

⁹¹ Si vedano le sentenze Corte cost. nn.: 406/2005; 129/2006; 269/2007; 102/2008; 439/2008 rese in via principale; 284/2007; 28/2010; 288/2010 rese in via incidentale. In dottrina, auspicavano un'estensione dell'utilizzo dell'art. 117.1 Cost. in sede di giudizio in via incidentale: G. SERGES, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, cit., p. 420 ss.; A. DANESI, *L'affermazione dell'art. 117, c. 1, Cost. quale fondamento tendenzialmente esclusivo dei vincoli comunitari*, in www.federalismi.it, p. 11; E. DI STEFANO, *Verso un patrimonio costituzionale comune...*, cit., p. 3; S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo art. 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, cit., p. 150.

⁹² La Corte interviene, in particolare, nei casi di contrasto fra la norma interna e quella comunitaria non self-executing, di mancato rispetto dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delega e riguardanti l'attuazione legislativa delle direttive e delle norme comunitarie, in genere e potrebbe, potenzialmente, intervenire anche in quelli di contrasto del diritto comunitario con i principi di struttura e i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione.

levate dal giudice *a quo*, in riferimento all'art. 117.1 Cost., in attesa della pronuncia della Corte di giustizia europea, stante la sostanziale coincidenza di oggetto fra il giudizio di costituzionalità e il giudizio comunitario⁹³.

Riguardo, poi, al rapporto temporale fra la pregiudiziale di costituzionalità e quella comunitaria, si registra nel giudizio in via principale, in particolare nella sentenza n. 102 del 2008, un'inversione dello schema logico utilizzato dalla Corte rispetto a quello imposto dalla stessa al giudice *a quo*.

In sede di giudizio in via incidentale, come noto, la pregiudiziale comunitaria precede quella costituzionale, rendendo, peraltro, il più delle volte, la proposizione di quest'ultima superflua.

Nel giudizio in via diretta, invece, la trattazione delle questioni interne sembra precedere l'esame di quelle comunitarie⁹⁴.

Si tratta di un'importante novità e di un *modus operandi* che, se sarà perseguito, potrebbe consentire alla Corte da un lato, di limitare o, quanto meno, condizionare la discrezionalità del giudice comunitario e dall'altro, di rendere inutile la pregiudiziale comunitaria nel caso d'illegittimità costituzionale della norma interna.

L'utilizzo del rinvio pregiudiziale non sembra, peraltro, essere destinato ad esaurire i suoi effetti nell'ambito dei soli giudizi di legittimità costituzionale delle leggi. È verosimile la sua estensione anche in sede di conflitto di attribuzione, soprattutto, nel caso di conflitto intersoggettivo⁹⁵ e nell'ambito del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, in quanto anche in tali sedi sussistono i presupposti che hanno spinto la Corte a compiere una simile svolta: la mancanza di altri soggetti legittimati ad effettuare il rinvio e la permanenza del generale interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario.

Esso dovrebbe essere, inoltre, utilizzato anche dalle altre

⁹³ Si v. nello stesso senso, S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo art. 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, cit., p. 148. La questione di legittimità costituzionale è stata, poi, risolta dalla Consulta con l'ordinanza n. 70 del 2006, con cui essa ha restituito gli atti al giudice remittente per *ius superveniens*.

⁹⁴ Si v. sul punto, T. GIOVANNETTI, *L'ultimo passo del "cammino comunitario" conduce la Corte a Lussemburgo*, cit., p. 3.

⁹⁵ Si v. sul punto, T. GIOVANNETTI, *L'ultimo passo del "cammino comunitario" conduce la Corte a Lussemburgo*, cit., p. 3.

Corti costituzionali nazionali⁹⁶ al fine di rafforzare la loro collaborazione con il giudice di Lussemburgo⁹⁷.

La Corte di Strasburgo, dal canto suo, già da ora e a prescindere dall'adesione dell'Unione europea alla Cedu, dovrebbe esercitare un controllo su tutti gli atti comunitari, per il momento attraverso le norme nazionali di attuazione degli stessi, senza accontentarsi di sancire un'equivalenza nella tutela dei diritti a livello comunitario, che la spoglia di quel fondamentale ruolo di garanzia dei diritti che nello scenario europeo le compete.

Con l'adesione dell'Unione europea alla Cedu, poi, si profila la possibilità di un controllo diretto della Corte Edu sulla base di quanto statuito dal trattato di Lisbona, che prevede la possibilità di ricorsi individuali contro gli atti comunitari che violino la Convenzione⁹⁸.

Tale adesione, inoltre, non sembra dovere, necessariamente, comportare l'attribuzione alla Corte di Strasburgo di un ruolo di giudice di ultima istanza dei diritti in ambito europeo, in quanto questa eventualità non solo non ha alcun fondamento giuridico, ma sembra sconfessata dalla considerazione che l'Unione europea si troverebbe nella medesima posizione degli Stati membri della Cedu in relazione all'obbligo di conformarsi alle sentenze definitive della Corte Edu, di cui all'art. 46 Cedu, e alla vincolatività della giurisprudenza di Strasburgo.

Con riferimento a tale ultimo profilo, un simile risultato

⁹⁶ In generale, sulle relazioni fra la Corte di giustizia europea e le Corti costituzionali degli Stati membri, si v. i diversi contributi di A. ALLEN, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, cit., p. 185 ss.

⁹⁷ Sul rinvio pregiudiziale come strumento di collaborazione tra le Corti, si v. T. E. FROSINI, *Brevi note sul problematico rapporto fra la Corte costituzionale italiana e le Corti europee*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, cit., p. 375. In tale ottica sembra muoversi anche la Corte costituzionale italiana, quando afferma nella sentenza n. 102/2008 che il fine del rinvio pregiudiziale è quello di evitare possibili contrasti giurisprudenziali fra le due Corti (punto 8.2.8.4. considerato in diritto). Auspica un maggiore dialogo fra le Corti costituzionali e la Corte di Lussemburgo anche A. APOSTOLI, *La tutela dei diritti fondamentali al di là della Costituzione nazionale*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, cit., p. 22.

⁹⁸ Art. 1, lettera b) del Protocollo relativo all'art. 6.2 del TUE sull'adesione dell'Unione europea alla Cedu.

sembra potersi raggiungere, seppur parzialmente, anche a prescindere dalla suddetta adesione, sulla base della previsione contenuta nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che dispone, nel caso di corrispondenza dei diritti contenuti nella Cedu con quelli previsti nella stessa, che il loro significato e la loro portata siano uguali a quelli conferiti dalla Corte Edu⁹⁹.

In una prospettiva più generale, la citata Carta prevede dei limiti all'interpretazione delle sue disposizioni, contenuti nelle cd. clausole orizzontali della stessa, che sembrano posti proprio al fine di realizzare un coordinamento tra i diversi sistemi normativi e giurisdizionali¹⁰⁰, ai quali, invero, la Corte di giustizia sembrerebbe volersi sottrarre¹⁰¹.

In conclusione, la visione dei rapporti fra gli ordinamenti qui sostenuta è nel senso del mantenimento della diversità fra gli stessi; una diversità, tuttavia, rispettosa di un quadro unitario fondato su parametri condivisi che tutti gli attori istituzionali, a qualsiasi livello, devono contribuire a determinare. A tal fine, il rapporto fra le diverse Corti supreme (nazionali, internazionali e sovranazionali) non deve essere improntato su relazioni di tipo gerarchico¹⁰², ma deve essere paritario e leale, fecondo al dialogo, al confronto e se necessario anche allo 'scontro'. Solo dall'accettazione di un modello di relazioni di tipo cooperativo, basato sull'interazione e armonizzazione giurisprudenziale, pos-

⁹⁹ Si tratta dell'art. 52.3 della Carta dei diritti dell'Unione europea.

¹⁰⁰ Si v. sul punto, V. SCIARABBA, *Rapporti tra Corti e rapporti tra Carte. Le "clausole orizzontali" della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, cit., p. 413.

¹⁰¹ La Corte di giustizia ha già fatto riferimento alla Carta dei diritti dell'Unione europea in due sentenze successive all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, rese rispettivamente nei casi *Jasna Deticek contro Maurizio Sgueglia* del 23.12.2009, C-403/09 e *Seda Kucukdeveci contro Swedex GmbH* del 19.01.2010, C-555/07, senza tuttavia applicarla direttamente, ma preferendo ricorrere alla mediazione dei principi generali del diritto dell'Unione al fine sembrerebbe di sfuggire ai suddetti limiti.

¹⁰² Sull'impossibilità di caratterizzare il sistema europeo di garanzia delle libertà attraverso relazioni di tipo gerarchico fra i diversi organi giurisdizionali e sull'adesione all'idea di una collaborazione anche procedurale e organizzativa fra gli stessi, si v.: A. APOSTOLI, *La tutela dei diritti fondamentali al di là della Costituzione nazionale*, cit., p. 21; P. DE LISE, *Corte europea dei diritti dell'uomo e giudice amministrativo*, cit., p. 20.

sono nascere le migliori garanzie per la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, può nascere una società e un diritto più *giusto*, più mite, che miri a realizzare il valore della *certezza dei diritti*, seppur a discapito di quella del diritto.

Abstract

This work examine the relationship between the Italian legal order and the European Convention human rights. Besides, it talk about the multilevel protection of human rights that require the cooperation between the international, domestic and european Courts for the strengthening of rights.

BIBLIOGRAFIA

- ALEN A., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali: le Corti costituzionali, la Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti dell'uomo. "Ci sono ancora dei giudici a Berlino [leggere: Strasburgo]"*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, 2007, p. 233 ss.
- APOSTOLI A., *La tutela dei diritti fondamentali al di là della Costituzione nazionale*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 22 ss.
- BALDASSARRE A., audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva "Sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione", in www.senato.it/commissioni/4529/3204/3206/sommarioindagini.htm.
- BARBERA A., *Prefazione*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007, p. 10 ss.
- BARTOLE S., *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in www.forumcostituzionale.it.
- BARTOLE S., *Integrazione e separazione della tutela costituzionale e convenzionale dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2008, p. 291 ss.
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1971, p. 84 ss.
- BARTOLINI G., *Art. 41*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla CEDU*, Padova, 2012, p. 703 ss.
- BELLETTI M., *Potere sostitutivo "straordinario" ed "ordinario" dopo la sentenza n. 43 del 2004*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- BIGNAMI M., *Costituzione, Carta di Nizza, Cedu e legge nazionale: una metodologia operativa per il giudice comune impegnato nella tutela dei diritti fondamentali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2009.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Le fonti del diritto*, Torino, 2009
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Le fonti del diritto*, Torino, 2012.
- BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, in A.N.R.T. Università Lille III, 1992.
- BONOMI A., *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, Torino, 2008.
- BUCALO M. E., *Immunità e Corte costituzionale. Una teoria ricostruttiva*, Bagheria, 2007.
- BULTRINI A., *La recente evoluzione del contenzioso «strutturale» dell'Italia di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. internaz.*, 2007, p. 430 ss.
- CAIANIELLO V., audizione del 24.10.2001, nell'ambito dell'indagine conoscitiva "Sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione", in www.senato.it/commissioni/4529/3204/3206/sommarioindagini.htm.
- CANNIZZARO E., *La riforma «federalista» della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 928 ss.
- CANNIZZARO E., *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. internaz.*, n. 1/2008, p. 139 ss.
- CARETTI P., *Le norme della Convenzione europea dei diritti umani come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi: problemi aperti e prospettive*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2008, p. 317 ss.
- CARETTI P., *Stato, regioni, enti locali, tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2003.
- CARIOLA A., *Note minime sui metodi nel diritto costituzionale e sul ruolo delle Corti nella costruzione dei parametri di legittimità*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, 2007, p. 239 ss.
- CARLOTTO I., *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale: un'analisi sul seguito giurisprudenziale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

- CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007, p. 24 ss.
- CARTABIA M., *La Cedu e l'ordinamento italiano: rapporti tra fonti, rapporti tra giurisdizioni*, in BIN, BRUNELLI, PUGIOTTO, VERONESI, (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e Cedu. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Torino, 2007, p. 15 ss.
- CASSESE S., audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva "Sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione", in www.senato.it/commissioni/4529/3204/3206/sommarioindagini.htm.
- CASTORINA E., *Linguaggio costituzionale e integrazione europea*, in www.federalismi.it, n. 8/2009.
- CATALANO S., *L'incidenza del nuovo art. 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 131 ss.
- CATALDI G., *Convenzione europea dei diritti umani e ordinamento italiano. Una storia infinita?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2008, p. 335 ss.
- CATELANI E., *I Trattati internazionali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 344 ss.
- CATELANI E., *Trattati europei e loro ratifica: il problema della ratifica di un futuro Trattato costituzionale*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, 2007, p. 56 ss.
- CELOTTO A., *Primato del diritto comunitario e funzione legislativa*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, 2007, p. 323 ss.
- CHIEPPA R., *Fecondazione eterologa e Corte europea Cedu: quali effetti vincolanti nel contrasto di interpretazione tra due decisioni ed altri profili processuali di costituzionalità*, in www.federalismi.it, n. 2/2012.
- CICCONETTI S. M., *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

- CIUFFETTI C., *Convergenze nelle giurisprudenze sovranazionali europee nelle tutele dei diritti fondamentali*, in www.federalismi.it, n. 1/2009.
- COLELLA A., *Verso un diritto comune delle libertà in Europa. Riflessioni sul tema dell'integrazione della Cedu nell'ordinamento italiano*, in www.forumcostituzionale.it.
- CONDINANZI M., *Unione europea e adattamento*, in S. M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2011, p. 214 ss.
- CONDORELLI L., *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla Cedu o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2008, p. 302 ss.
- CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Napoli, 2006.
- CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Napoli, 2010.
- CONFORTI B., *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, in *Giur. it.*, marzo/2008, p. 573 ss.
- CONFORTI B., *Relazione tenuta nel corso di un incontro di studio su "Il rango interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale"*, in E. SCISO (a cura di), *Quaderni del dipartimento di scienze giuridiche*, Luiss G. Carli, Roma, 2008, p. 21 ss;
- CONFORTI B., *Specificità della materia dei diritti umani e diritto internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1/2007, p. 13 ss.
- CONTI R., *Cedu e interpretazione del giudice: gerarchia o dialogo con la Corte di Strasburgo?*, in www.federalismi.it, n. 6/2010.
- COSSIRI A., *Art. 11*, in S. BARTOLE, R. BIN, (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 95 ss.
- CUNIBERTI M., *Il problema del parametro nel sindacato della Corte sulla costituzionalità del diritto comunitario*, in G. PITRUZZELLA; F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 2000, p. 295 ss.
- D'ATENA A., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione. La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

- DANESI A., *L'affermazione dell'art. 117, c. 1, Cost. quale fondamento tendenzialmente esclusivo dei vincoli comunitari*, in www.federalismi.it.
- DE LISE P., *Corte europea dei diritti dell'uomo e giudice amministrativo*, Relazione al Convegno su "I diritti umani nella prospettiva transnazionale. Le giurisdizioni a contatto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo", tenutosi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 20.4.2009, in www.giustamm.it.
- DELMAS-MARTY M., *Trois défis pour un ordre mondial*, Paris, 1998.
- DEMURO G., *Le influenze del diritto internazionale sul diritto costituzionale nazionale*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, 2007, p. 353 ss.
- DI COSIMO G., *Art. 2*, in S. BARTOLE, R. BIN, (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 13 ss.
- DI STEFANO E., *Verso un patrimonio costituzionale comune. Riflessioni a margine della sentenza n. 102 del 2008*, in www.giurcost.it.
- DICKMANN R., *Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione*, in www.federalismi.it.
- DICKMANN R., *Il rilievo del diritto internazionale dei diritti umani nell'interpretazione costituzionale*, in www.federalismi.it.
- DICKMANN R., *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in www.giurcost.it.
- DICKMANN R., *Osservazioni in tema di sussidiarietà e di poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 500 ss.
- DONATI F., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 3/2007, p. 692 ss.
- DONATI F., *La tutela dei diritti fondamentali nel sistema comunitario*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, 2007, p. 253 ss.
- DRAETTA U., *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2009.
- DRZEMCZEWSKY A., *Art. 46*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p. 687 ss.

- ELIA L., audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva "Sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione", in www.senato.it/commissioni/4529/3204/3206/sommarioindagini.htm.
- FERRARESE M. R., *Le istituzioni della globalizzazione: diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000.
- FERRARI G. F., *Rapporti fra giudici costituzionali d'Europa e Corti europee: dialogo o duplice monologo?*, in ID. (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Napoli, 2006, p. XXIX.
- FOCARELLI C., *Lezioni di diritto internazionale*, Padova, 2008.
- FROSINI T. E., *La costituzione italiana nell'ambito del costituzionalismo europeo*, in www.federalismi.it.
- FROSINI T. E., *Brevi note sul problematico rapporto fra la Corte costituzionale italiana e le Corti europee*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Napoli, 2006, p. 375 ss.
- FUSARO P., *Il linguaggio non verbale della Corte costituzionale: la 'politica giudiziaria' nei confronti della Convenzione europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2011, p. 527 ss.
- GAJA G., *Art. 1*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p. 25 ss.
- GAJA G., *Quale nuovo filtro per i ricorsi individuali a Strasburgo?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2010, p. 315 ss.
- GALETTA D. U., *Principio di proporzionalità*, in www.treccani.it, 2012.
- GAROFALO L., *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, Torino, 2009.
- GENNUSA M. E., *La Cedu e l'Unione europea*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007, p. 107 ss.
- GHERRA F., *Una svolta storica nei rapporti del diritto interno con il diritto internazionale pattizio (ma non in quelli con il diritto comunitario)*, in *Foro. It.*, n. 1/2008, p. 52 ss.
- GIOVANNETTI T., *L'ultimo passo del "cammino comunitario" conduce la Corte a Lussemburgo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2009.
- GIULIANO M., SCOVAZZI T., TREVES T., *Diritto internazionale*, Milano, 1983.

- GUAZZAROTTI A., COSSIRI A., *L'efficacia in Italia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo la prassi più recente*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*.
- KOSTORIS R. E., *La revisione del giudicato iniquo e i rapporti tra violazioni convenzionali e regole interne*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 2/2011.
- LABRIOLA S., *Principi costituzionali, ordinamento e prassi nella disciplina della autorizzazione legislativa alla ratifica dei trattati internazionali*, in *Riv. Dir. Intern. priv. e proc.*, 1982, p. 236 ss.
- LAMARQUE E., *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, in *Corriere giuridico*, n. 7/2010, p. 957 ss.
- LAMARQUE E., *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, Relazione presentata al Seminario dal titolo "Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate", Roma, Palazzo della Consulta, 6.11.2009, in www.giurcost.it.
- LORELLO L., *Funzione legislativa e comitato per la legislazione*, Torino, 2003.
- MEZZANOTTE C., Relazione tenuta nel corso di un incontro di studio su "Il rango interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale", in E. SCISO (a cura di) *Quaderni del dipartimento di scienze giuridiche*, Luiss G. Carli, Roma, 2008, p. 27 ss.
- NEGRI C., *Il principio, gli strumenti e le sedi della leale collaborazione nell'ordinamento italiano, con particolare riguardo ai rapporti Stato-Regioni, prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Palermo, 2007.
- NEGRI C., *Interrogativi sulla specialità siciliana. Note sulla bozza di riforma dello Statuto della Regione Siciliana con particolare riguardo al "potere estero" regionale alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001 e della legge n. 131 del 2003*, in *Nuove autonomie*, n. 1-2/2004, p. 87 ss.
- NICOTRA GUERRERA I., *Norma comunitaria come parametro di costituzionalità tra monismo e dualismo*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 2000, p. 437 ss.

- PADELLETTI M. L., *Indennità di esproprio e obblighi internazionali dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. internaz.*, n. 1/2008, p. 143 ss.
- PAJNO A., *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2003, p. 826 ss.
- PATRONO M., Relazione tenuta nel corso di un incontro di studio su "Il rango interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale", in E. SCISO (a cura di), *Quaderni del dipartimento di scienze giuridiche*, Luiss G. Carli, Roma, 2008, p. 57 ss.
- PERTICI A., *Le fonti comunitarie*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 374 ss.
- PETTINARI C., *Sull'uso argomentativo del diritto comunitario nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 275 ss.
- PINELLI C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 194 ss.
- PINELLI C., *Sul trattamento giurisdizionale della Cedu e delle leggi con essa confliggenti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- PIRRONE P., Art. 46, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla CEDU*, Padova, 2012, p. 763 ss.
- PIRRONE P., *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2004.
- PIZZETTI F., *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in www.giurcost.it.
- PORENA D., *La disapplicazione normativa: nuovo criterio di risoluzione delle antinomie o "figura limite" nella teoria delle fonti?*, in www.federalismi.it, n. 13/2011.
- QUADRI R., *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968.
- RANDAZZO B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 322 ss.

- REPETTO G., *Diritti fondamentali e sovranità nello stato costituzionale chiuso. Prime osservazioni critiche sulla sentenza n. 349 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, febbraio/2008, p. 313 ss.
- REPETTO G., *La giusta distanza. La Cedu e l'integrazione del parametro costituzionale*, Relazione tenuta al seminario di studi del 17.11.2011 su "La Convenzione europea dei diritti dell'uomo tra effettività delle garanzie e integrazione degli ordinamenti", tenutosi presso l'Università degli studi di Perugia.
- RIDOLA P., Relazione tenuta nel corso di un incontro di studio su "Il rango interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale", in E. SCISO (a cura di), *Quaderni del dipartimento di scienze giuridiche*, Luiss G. Carli, Roma, 2008, p. 33 ss.
- RUGGERI A., «Tradizioni costituzionali comuni» e «controlimiti», tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione. Intervento al Convegno annuale dell'Associazione «Gruppo di Pisa»: *La Corte e le Corti*, Catanzaro, 2002.
- RUGGERI A., *Ancora in tema di rapporti fra Cedu e Costituzione: profili teorici e questioni pratiche*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- RUGGERI A., *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in www.giurcost.it.
- RUGGERI A., *Interpretazione conforme e tutela dei diritti fondamentali, tra internazionalizzazione (ed "europeizzazione") della Costituzione e costituzionalizzazione del diritto internazionale e del diritto eurounitario*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2010.
- RUGGERI A., *La cedevolezza della cosa giudicata all'impatto con la Convenzione europea dei diritti umani, dopo la svolta di Corte cost. n. 113 del 2011, ovvero sia quando la certezza del diritto è obbligata a cedere il passo alla certezza dei diritti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 2/2011.
- RUGGERI A., *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico*, in www.giurcost.it;
- RUGGERI A., *La Corte costituzionale "equilibrata" fra continuità e innovazione sul filo dei rapporti con la Corte Edu*, in www.giurcost.it, 2011.

- RUGGERI A., *La Corte fa il punto sul rilievo interno della Cedu e della Carta di Nizza – Strasburgo (a prima lettura di Corte cost. n. 80 del 2011)*, in www.giurcost.it.
- RUGGERI A., *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2009.
- SACCUCCI A., *L'entrata in vigore del Protocollo n. 14 e le nuove regole procedurali per la sua applicazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2010, p. 319 ss.
- SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, 2000.
- SALERNO F., *Diritto internazionale*, Padova, 2008.
- SALERNO G. M., MALAISI B., Art. 87, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1701 ss.
- SALERNO G. M., *Principio di legalità ed efficienza pubblica nella partita a tre fra Stato, regioni ed enti locali*, in www.federalismi.it.
- SALVIA F., *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2012.
- SANDULLI A., *Proporzionalità*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, Vol. V, p. 4643 ss.
- SCIARABBA V., *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti fra fonti e corti nazionali e internazionali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- SCIARABBA V., *Rapporti tra Corti e rapporti tra Carte. Le "clausole orizzontali" della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 413 ss.
- SERGES G., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, 2007, p. 420 ss.
- SICLARI M., *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992.
- SORRENTINO F., *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario. Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002.
- SPADARO A., *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo storico"*, in G. PITRUZZELLA, F.

- TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 2000, p. 1 ss.
- SPADARO A., *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 4/1994, p. 1091 ss.
- SPATARO O., *Il potere estero delle Regioni. Continuità e discontinuità delle ricostruzioni teoriche e della prassi applicativa nella transizione del modello originario*, Cosenza, 2008.
- SPERTI A., *Il dialogo tra le Corti costituzionali ed il ricorso alla comparazione giuridica nella esperienza più recente*, in *Rivista di dir. cost.*, 2006, p. 147 ss.
- SUNDBERG F., Art. 41, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p. 662 ss.
- TANZARELLA P., *Il margine di apprezzamento*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007, p. 145 ss.
- TEGA D., *La Cedu e l'ordinamento italiano*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007, p. 74 ss.
- TERESI F., *Le istituzioni repubblicane. Manuale di diritto costituzionale*, Torino, 2007.
- TIZZANO A., *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comuni e cd. controlimiti costituzionali*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 3/2007, p. 740 ss.
- VILLANI M. C., *La rinnovata battaglia dei giudici comuni a favore della diretta applicabilità della Cedu. Tra presunta "comunitarizzazione" dei vincoli convenzionali e crisi del tradizionale modello di controllo accentrato della costituzionalità*, in *www.federalismi.it*, n. 20/2010.
- VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010.
- ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1987.
- ZAGREBELSKY V., *Corte, convenzione europea dei diritti dell'uomo e sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali*, in *Foro it.*, 5, B 53, 2006, p. 353 ss.
- ZAGREBELSKY V., *L'avvenire del sistema europeo di protezione dei diritti umani affidato per ora al Protocollo n. 14 bis*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2009, p. 471 ss.

- ZANGHÌ C., *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in www.giurcost.it.
- ZANON N., CONCARO A., *L'incerto federalismo e le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005.

Finito di stampare nel mese di marzo 2013
presso Grafica Elettronica srl Napoli

